


CA1
CS
-19C43

Gouvernement
Publication

**Rapport
Classification du Service Civil
Du Canada**





Digitized by the Internet Archive
in 2022 with funding from
University of Toronto

Gov. Doc. - Canada, Civil Service Commission
can
can
C

RAPPORT ACCOMPAGNANT L'ENVOI

CAI
CS

-19043

DE

Government
Publications

LA CLASSIFICATION DU SERVICE CIVIL DU CANADA

Description des tableaux de la classification des positions et de la standardisation des traitements, et explication de leur nécessité, de leur base et de leur emploi et de la méthode suivie pour leur préparation, ainsi qu'une étude de la question du personnel dans le Service civil du Canada, avec recommandation d'une politique et d'un plan élaboré du mode de recrutement.

PAR
ARTHUR YOUNG & COMPANY
Chicago—Toronto—New-York



OTTAWA
IMPRIMÉ PAR J. de LABROQUERIE TACHÉ
IMPRIMEUR DE SA TRÈS EXCELLENTE MAJESTÉ LE ROI

1919

RAPPORT ACCOMPAGNANT L'ENVOI

DE

LA CLASSIFICATION

DU

SERVICE CIVIL DU CANADA

Description des tableaux de la classification des positions et de la standardisation des traitements, et explication de leur nécessité, de leur base et de leur emploi et de la méthode suivie pour leur préparation, ainsi qu'une étude de la question du personnel dans le Service civil du Canada, avec recommandation d'une politique et d'un plan élaboré du mode de recrutement.

PAR

ARTHUR YOUNG & COMPANY

Chicago—Toronto—New-York

OTTAWA

IMPRIMÉ PAR J. de LABROQUERIE TACHÉ
IMPRIMEUR DE SA TRÈS EXCELLENTE MAJESTÉ LE ROI

1919

TABLE DES MATIÈRES.

	PAGE.
LETTRE D'ENVOI PAR LA COMMISSION DU SERVICE CIVIL.....	v
LETTRE D'ENVOI PAR ARTHUR YOUNG & CO.....	vii
PARTIE I—CLASSIFICATION DU SERVICE CIVIL—	
(a) Définitions.....	3
(b) La nécessité et le but de la classification—étude des motifs qui ont rendu impérieuse la classification du Service civil.....	4
(c) La base de la classification—un groupement des principes approuvés par la Commission pour la direction de ceux qui ont entrepris le travail.....	7
(d) Description des tableaux de la classification—	
1. Le titre de la classe.....	9
2. La définition de la classe.....	9
3. Les exemples des fonctions.....	10
4. L'énumération des qualités requises.....	10
5. Les suggestions concernant les étapes d'avancement.....	11
(e) Une explication concise de la méthode suivie dans la préparation des tableaux de classification.....	12
(f) Recommandations concernant l'administration de la classification.....	15
(g) Une étude des considérations que comporte la détermination, en vertu de la nouvelle classification, du statut des fonctionnaires actuellement dans le service.....	17
PARTIE II—STANDARDISATION DES TRAITEMENTS DANS LE SERVICE CIVIL—	
(a) Exposé de la situation actuelle au point de vue du traitement attaché aux positions.....	23
(b) Etude des considérations qui ont motivé la standardisation des traitements à l'heure actuelle.....	25
(c) Les principes et le programme adoptés comme base pour les échelles de traitement recommandées.....	26
(d) Description des échelles de traitement.....	30
(e) Recommandations concernant l'application des échelles de traitement....	32
(f) Etude des considérations que comporte la détermination sous le régime des nouvelles échelles de traitement, du statut au point de vue du salaire des employés actuellement dans le service.....	34
PARTIE III—ÉTUDE DE LA QUESTION DU PERSONNEL DANS LE SERVICE CIVIL DU CANADA AVEC RECOMMANDATIONS AU SUJET D'UNE PROCÉDURE ET D'UN MODE D'ENSEMBLE DE RECRUTEMENT—	
(a) L'importance de la question du personnel du Service civil dans l'administration publique.....	39

	PAGE.
(b) Une analyse théorique de la question du personnel.....	41
(c) Un exposé des caractéristiques essentielles d'un mode parfait de recrutement pour le Service civil du Canada.....	43
(d) Le choix méthodique des employés pour nominations initiales et nominations de promotion.....	45
(e) La formation des employés.....	50
(f) La constatation de la compétence individuelle des employés.....	53
(g) L'augmentation du traitement et l'avancement des employés compétents.....	56
(h) L'élimination des employés incompetents.....	58
(i) La mise à la retraite des fonctionnaires inaptes.....	61
(j) Le congé temporaire pour les fonctionnaires inutiles.....	64
(k) Les conditions du travail et le bien-être des employés.....	66
(l) L'établissement d'un mode de coopération entre les employés du Service civil et le gouvernement en sa qualité de patron.....	67

ANNEXE A—(Volume distinct.)

CLASSIFICATION DU SERVICE CIVIL DU CANADA—INDIQUANT TOUTES LES CLASSES, PAR ORDRE ALPHABÉTIQUE, AINSI QUE LES DÉFINITIONS, LES QUALITÉS REQUISES, LES PRINCIPALES ÉTAPES D'AVANCEMENT ET LE TRAITEMENT.....	71
---	----

ANNEXE B.

OBSERVATIONS SUR LES DÉVELOPPEMENTS SURVENUS RÉCEMMENT DANS LE DOMAINE DE L'ADMINISTRATION DU SERVICE CIVIL ET AYANT TRAIT SPÉCIALEMENT À LA CLASSIFICATION DES POSITIONS ET À LA STANDARDISATION DES TRAITEMENTS..	73
---	----

OTTAWA, 9 juin 1919.

A l'honorable

M. MARTIN BURRELL,
Secrétaire d'Etat,
Ottawa, Ont.

MONSIEUR,—La Loi du service civil de 1918, en vertu de laquelle la juridiction de la Commission fut étendue au Service civil tout entier du Canada, imposa en même temps à la Commission plusieurs tâches importantes. Au nombre de ces tâches se trouvaient la classification du service extérieur, la standardisation des traitements, la préparation de plans d'organisation pour les ministères, l'organisation du propre personnel de la Commission, la préparation de règlements, l'étude et l'expédition d'une foule de requêtes et de rapports de ministères et l'examen des candidats pour combler les vides du Service civil à une époque où les demandes à ce sujet étaient très nombreuses. Afin de partager les travaux, la Commission procéda à l'établissement d'une division d'administration, d'une division des examens et d'une division d'organisation. Le travail de classification et de standardisation fut jugé le plus pressant, les autres travaux de la Commission dépendant, en grande partie, de son parachèvement.

De manière à pouvoir continuer de répondre aux exigences courantes des affaires publiques, la Commission décida de retenir, pour sa division d'organisation, une aide temporaire spéciale qui procéderait aux enquêtes et formulerait les recommandations sur lesquelles on pourrait appuyer une classification. Comme ce travail était d'une nature permanente et de la plus haute valeur pour le pays, et afin de sauver du temps, on jugea qu'il serait peu sage de constituer un personnel spécial pour accomplir une tâche de durée temporaire. Après avoir parcouru avec soin le domaine professionnel, la Commission découvrit que la maison Arthur Young & Company s'occupait de ce travail hautement spécialisé et pouvait fournir le nombre requis d'experts de ce genre. On constata que cette firme disposait d'une organisation de spécialistes en administration de service civil, d'experts en mode de recrutement, d'ingénieurs industriels et de comptables, une organisation parfaitement au courant des travaux de classification. Cette maison jouit d'une réputation enviable aux Etats-Unis et au Canada; sa fondation date de quelque vingt-cinq ans et ses services ont été retenus au cours de plusieurs années, pour l'exécution d'ouvrages considérables, par les gouvernements de la Grande-Bretagne, de la France et des Etats-Unis.

On décida que le personnel ainsi retenu travaillerait de concert avec le personnel permanent de la division d'organisation, sous la direction générale de la Commission. Le travail fut donc exécuté d'après un programme et des principes approuvés par la Commission, et chaque étape de ce programme fut étudiée et sanctionnée avant son adoption définitive.

Les tableaux recommandés pour la classification des positions et la standardisation des traitements dans le Service civil du Canada, tels que préparés par ce personnel et notre division d'organisation, sont maintenant terminés et soumis à votre approbation.

Afin d'expliquer cette classification nous soumettons ci-joint un rapport que nous avons fait préparer et dont les parties I et II constituent un dossier des motifs qui ont valu d'entreprendre le travail ainsi que les principes et les méthodes suivis dans son exécution; elles contiennent également la description des tableaux eux-mêmes.

L'annexe B contient le sommaire d'un historique récent du Service civil dans un certain nombre de centres les plus importants de langue anglaise.

En présentant ce projet de classification, nous recommandons, tel que le définit la Loi du Service civil de 1918, qu'il soit imprimé et soumis au parlement pour obtenir sa sanction; que le rapport explicatif de la classification soit imprimé séparément, qu'il soit distribué aux sénateurs et aux députés pour qu'ils puissent se faire une idée de la base et du but de la classification ainsi que des principes généraux qui ont présidé à sa préparation. On devrait également imprimer ce rapport et en faire une distribution générale, car il constitue une œuvre d'une valeur inappréciable au point de vue d'en amener le public à comprendre les changements importants et rigoureux qui se sont opérés, au cours des deux dernières années, dans l'application des lois du Service civil.

La partie III de ce même rapport contient une série d'observations et de suggestions, y compris certains projets de procédure du Service civil qui traitent du recrutement dans le service civil du Canada. Nous vous soumettons ces commentaires, dans l'espoir qu'ils ne manqueront pas d'intérêt et de mérite en ce sens qu'ils représentent une opinion indépendante. On ne doit pas déduire de leur incorporation dans ce rapport que la Commission approuve toutes les suggestions faites. Bien qu'un certain nombre des idées émises concordent avec notre programme, il en est d'autres dont l'adoption, à l'heure actuelle, ne serait pas recommandable, à notre sens.

Les commissaires désirent ajouter qu'ils ne sauraient trop faire l'éloge de la façon consciencieuse et efficace avec laquelle ce travail a été fait par le personnel mis à la disposition de la Commission par MM. Arthur Young & Company. Bien que la classification ne soit pas exempte de défauts—le temps suffisant ayant manqué pour terminer le travail d'une manière aussi satisfaisante qu'on l'avait tout d'abord espéré—la faute ne saurait retomber sur le personnel en question. Quoi qu'il en soit, les défauts qui peuvent s'être glissés seront redressés au fur et à mesure que les besoins s'en feront sentir, et une disposition à cet effet a été incluse dans les amendements projetés à la Loi du Service civil.

Bref, les commissaires croient que l'adoption de cette classification sera d'un avantage perpétuel pour le pays et que les frais encourus à cette fin sont le résultat d'une mesure judicieuse qui entraînera, en définitive, une épargne notoire des deniers publics.

Nous avons l'honneur d'être,

Monsieur,

Vos obéissants serviteurs,

W. J. ROCHE,

M. G. LAROCHELLE,

C. JAMIESON,

Commissaires.

OTTAWA, 1er juin 1919.

A messieurs les Commissaires,
COMMISSION DU SERVICE CIVIL DU CANADA,
OTTAWA, CANADA.

MESSIEURS,—Au mois d'août 1918, nous avons entrepris, à votre demande, de faire des recommandations relatives à la classification du Service civil du gouvernement du Canada. Plus tard, on nous pria de faire des recommandations relatives au traitement applicable à chacune des catégories d'emploi, aux qualités à exiger des candidats, aux principales étapes d'avancement à suivre dans le service et aux détails nécessaires d'administration.

Nos diverses recommandations, alors qu'elles étaient à l'état embryonnaire, ont été discutées de temps à autre avec votre Commission. Les tableaux définitifs sont maintenant terminés et vous sont transmis avec la présente sous couverture séparée comme étant, de ce rapport, l'annexe A intitulée: "Classification du Service civil du Canada."

Comme moyen d'obtenir les renseignements requis au sujet des fonctions et des responsabilités inhérentes à chacune des branches d'emploi du service civil, nous avons fait analyser et cartographier l'organisation interne de chaque ministère. Nous vous transmettons également ces diagrammes qui démontrent l'importance et la complexité des rouages administratifs. Ils sont reliés séparément et intitulés: "Diagrammes de l'Organisation des ministères."

Dans notre rapport explicatif que vous trouverez ci-après, nous traitons de la forme et du contenu de la classification ainsi que des tableaux des traitements qui font l'objet de l'annexe A, nous discutons la théorie et la méthode de leur préparation et nous présentons des recommandations claires et précises pour leur maintien et leur emploi. Nous avons également jugé bon, à titre documentaire, de préfacer ces remarques d'un résumé des motifs qui ont présidé à l'entreprise de la classification et des principes que votre Commission a approuvés de temps à autre aux fins de diriger ceux qui étaient engagés dans cette besogne.

Au cours de nos enquêtes, nous nous sommes naturellement rendus plus ou moins familiers avec les conditions d'emploi dans le service, avec les méthodes de recrutement et les exigences des ministères, concernant le personnel, avec les opinions des fonctionnaires de tous rangs et avec les problèmes administratifs de la Commission. Vous nous avez demandé de vous transmettre un état de nos constatations et de nos opinions concernant ces sujets, et en particulier de nos conclusions et de nos recommandations; aussi avons-nous en conséquence inclus dans ce rapport, comme partie III, une étude générale du problème du personnel, dans le Service civil du Canada.

De plus, au cours de notre analyse des travaux de ministères et d'individus, nous avons noté plusieurs états de chose relatifs à l'organisation et

aux méthodes de procédure, des états de chose qui offrent d'excellentes perspectives d'améliorations et qui, si elles sont mises à exécution, conduiraient, d'après nous, à une réduction substantielle des frais d'administration des affaires de l'Etat. Ces notes sont consignées; elles serviront à votre Commission dans son travail d'efficacité et d'économie qu'elle accomplit, sous l'autorité de la Loi du Service civil, dans les divers ministères.

Maintenant qu'il nous soit permis de donner ici un résumé concis des résultats désirables qui devraient suivre l'adoption d'une classification telle que celle que vous avez sous les yeux. Elle portera remède aux conditions confuses qui existent aujourd'hui dans le rapport du traitement avec le travail. Elle assurera un même traitement pour un même travail. Elle établira cette uniformité dans tout le service sans égard aux lignes de démarcation des ministères ou au site géographique du travail. Elle rendra possible l'augmentation du traitement d'un individu dans les limites convenables lorsque, tout en conservant le même poste, il en augmentera l'efficacité, mais elle mettra un terme à la promotion inutile et sans motif lorsqu'il n'y a pas de changement réel dans les fonctions et, par conséquent, aucun apport pour le gouvernement. Elle établira une base pratique de promotion en tirant des lignes bien définies entre les classes de positions qui diffèrent par leur importance et les responsabilités qu'elles entraînent. Elle assurera un traitement plus élevé à ceux qui seront choisis, étant mieux qualifiés, pour occuper les plus hautes positions, et à personne autre.

La classification, convenablement administrée accomplira toutes ces choses; mais, à notre avis, ce n'est pas encore là qu'elle offrira les plus grands avantages. Elle aidera beaucoup le parlement à faire une répartition impartiale des deniers publics aux multiples administrations gouvernementales. L'emploi d'une nomenclature généralement acceptée pour désigner les positions, chaque titre comportant une idée bien définie du genre et de la valeur de l'emploi désigné, permettra aux ministères de préparer leurs prévisions budgétaires d'une manière qui, jusqu'ici n'était pas réalisable. Dans son étude des crédits de ministères pour des besoins d'organisation, le parlement pourra ainsi concentrer son attention sur les exigences des classes bien définies et le nombre exact de positions requises au lieu de prendre en considération des sommes en bloc ou d'essayer de s'occuper des traitements individuels. Une fois que l'on sera fixé sur les besoins réels d'organisation, l'application automatique des tableaux approuvés de traitement pour les classes de positions autorisées, conduira naturellement à l'uniformité et à la conformité des traitements.

De plus, ayant à sa portée une classification qui peint en détail le service qu'elle est appelée à recruter, la Commission pourra—elle n'a pu le faire jusqu'ici—renseigner sur-le-champ le public sur les avantages du service de l'Etat, découvrir systématiquement les candidats désirables, concevoir des épreuves efficaces et pratiques pour déterminer les qualités relatives de ces candidats, employer des méthodes scientifiques similaires pour remplir les positions de grades supérieurs, s'assurer de la compétence individuelle, contrôler les traitements et régler effectivement les permutations, les congés temporaires et autres procédés relatifs à l'administration du personnel.

Ce résumé des avantages à retirer de ce travail ne serait pas complet si l'on n'y traitait pas sommairement des résultats d'ordre secondaire qui découleront des enquêtes de la Commission. Des faits comme ceux qui ont été signalés relativement à l'opportunité d'éliminer la main-d'œuvre inutile, de réduire le chevauchage et le dédoublement des fonctions et d'établir un rapport plus efficace entre le rendement de travail et le total du bordereau de paye ne devraient certainement pas être négligés.

Nous avons pu entretenir le plus vif enthousiasme pendant toute la durée de ce travail parfois très aride. En vous en soumettant les résultats, nous sommes heureux de vous dire que cet enthousiasme a été maintenu grâce à l'attitude que votre Commission n'a cessé de tenir. Nos ordres furent toujours d'agir dans le but d'appliquer strictement et justement des principes équitables. Jamais n'avons-nous été priés de négliger ces principes pour favoriser certain groupe ou individu ou pour appuyer certaines conditions ou pratiques existantes que l'on jugeait mauvaises. La direction et les sages conseils de votre secrétaire ont été pour nous un sujet constant d'inspiration. En présence de cet esprit d'initiative et de l'intérêt que tous dans le service ont manifesté, nous sommes convaincus que l'administration du Service civil du Canada ira de l'avant.

Vos très dévoués,

ARTHUR YOUNG & COMPANY,
par E. O. GRIFFENHAGEN.

PARTIE I

CLASSIFICATION DU SERVICE CIVIL

APERÇU.

- (a) Définitions.
- (b) La nécessité et le but de la classification—étude des motifs qui ont rendu impérieuse la classification du Service civil.
- (c) La base de la classification—un groupement des principes approuvés par votre Commission pour la direction de ceux qui ont entrepris le travail.
- (d) Description des tableaux de la classification—
 - 1. Le titre de la classe.
 - 2. La définition de la classe.
 - 3. Les exemples des fonctions.
 - 4. L'énumération des qualités requises
 - 5. Les suggestions concernant les étapes d'avancement.
- (e) Une explication concise de la méthode suivie dans la préparation des tableaux de classification.
- (f) Recommandations concernant l'administration de la classification.
- (g) Une étude des considérations que comporte la détermination, en vertu de la classification, du statut des fonctionnaires actuellement dans le service.

PARTIE I

CLASSIFICATION DU SERVICE CIVIL

DÉFINITIONS, NÉCESSITÉ ET BUT, BASE, DESCRIPTION DES TABLEAUX ET MÉTHODE DE PRÉPARATION, DE MAIN- TIEN ET D'ADMINISTRATION, ADAPTATION AU PERSONNEL.

Avant-propos: Sans un personnel compétent dans le service public, l'organisation la plus soigneusement élaborée et les modes de procédure poussés au plus haut degré de perfection ne sauraient répondre au but visé. On ne saurait non plus obtenir ou garder un personnel compétent à moins de mettre constamment en pratique les principes d'équité qu'évoquent les aphorismes, "une chance égale à tous", "le mérite seul a droit à une récompense", "même salaire pour même travail". Plus loin, dans ce rapport, nous énumérons et étudions les mesures administratives indispensables à l'application réelle de ces principes aux cas individuels. Nous faisons observer que la classification des positions du service civil prime tout. Dans cette première partie de notre rapport, nous aborderons par conséquent la question de classification dans l'ensemble et surtout les tableaux de classification soumis dans un volume distinct intitulé: *Classification du Service civil du Canada*", désigné dans la suite de ce rapport comme Annexe A.

Matière de la
première
partie.

(a) Définitions:

Lorsque nous parlons du "Service civil" dans ce rapport, nous employons cette expression pour désigner l'ensemble des bureaux civils et des postes d'emploi des divers ministères de l'administration. Chaque emploi individuel ou poste d'emploi est désigné sous le nom de «position» et nous supposons que chaque position comporte des devoirs et des responsabilités spécifiques dont l'exercice exige l'attention de quelqu'un. Par une «classification» du service civil, nous entendons un groupement des positions (non des titulaires) d'après un certain système logique et méthodique qui réunira dans un même groupe toutes les positions comportant un travail de même nature et des responsabilités de même importance. Ces groupes de positions semblables sont désignés sous le nom de «classes» et nous procédons en supposant que toutes les positions d'une classe sont dûment sujettes à une considération uniforme au point de vue du choix, de la rémunération et d'autres facteurs de recrutement.

Significa-
tion de
Service civil.

Définition
de classifi-
cation.

Définition
de classe.

(b) **Nécessité et but de la classification—étude des motifs qui ont rendu impérieuse la classification du Service civil.**

Plusieurs raisons d'être de la classification.

Plusieurs raisons se présentaient pour lesquelles la classification du service civil était indispensable à titre de premier pas vers toute tentative adéquate d'administration de la Loi du Service civil de 1918. Ces raisons varient les unes des autres depuis les dispositions expresses de la Loi et les exigences qu'elle implique jusqu'aux règles générales suggérées par le bon usage dans le domaine du service civil. Nous expliquons, dans les paragraphes qui suivent, quelques-unes des plus directes et des plus importantes de ces raisons.

La loi de 1918 exige la classification du service extérieur.

Premièrement: La loi du Service civil de 1918 prescrit explicitement une classification du «Service extérieur». L'article 52, (1) porte que:

«Aussitôt que possible après l'adoption de la présente loi, la Commission devra.....préparer des tableaux des positions et des devoirs et traitement qui y sont attachés, et les appointements et augmentations ou autre rémunération que la Commission juge nécessaires et convenables....., et sur approbation de ces annexes et tableaux par le Gouverneur en conseil, et par résolution adoptée par les deux Chambres du Parlement, ces tableaux seront mis en vigueur.»

Des quelque soixante mille positions qui tombent sous la Loi, au moins cinquante mille (environ quatre-vingt-cinq pour cent) se trouvent dans le service dit «Service extérieur». Il n'a jamais été entrepris d'étude, d'analyse ou de classification de ce service dont la Commission aurait pu se servir comme base pour le travail. Incontestablement, ce que le Parlement voulait, c'était que ces cinquante mille positions fussent étudiées et classifiées, travail qui serait la première phase de l'application de la Loi du Service civil ainsi qu'étendue dans son objet. La classification soumise avec ce rapport constitue cette analyse et se conforme d'une manière pratique à la prescription portant que «les positions et les devoirs et traitements qui y sont attachés» soient «préparés».

Indispensable comme base de sélection des nominataires.

Deuxièmement: Pour se conformer aux dispositions de la Loi concernant les examens des candidats, il fallait absolument une classification. La principale fonction de la Commission du Service civil consiste naturellement à recruter le personnel du service en choisissant, parmi les personnes éligibles, celles qui sont le plus aptes à s'acquitter des devoirs que comportent les positions respectives auxquelles elles aspirent à être nommées. La première clause, sous le titre marginal de «Fonctions de la Commission», article 4 (1) (a) se lit comme suit:

«De mettre à l'épreuve l'aptitude des candidats à l'admission, à la permutation et à l'avancement dans le Service civil. ».

et à l'article 38, partie III, la question des épreuves est prescrite en ces termes:

«les nominations aux emplois dans le Service civil seront faites au moyen d'un examen de concours qui sera d'une nature propre à déterminer les aptitudes des aspirants aux emplois particuliers auxquels ils doivent être nommés. »

Evidemment la Commission ne saurait décider des qualités que possèdent les candidats pour remplir les devoirs attachés à des positions particulières à moins qu'elle ne sache quels sont les devoirs de ces positions. S'il lui faut attendre jusqu'à ce qu'une vacance doit être remplie pour constater quels sont ces devoirs, non seulement il en résulterait un délai grave, mais il faudrait faire subir des examens aux aspirants chaque fois qu'il surviendrait une vacance, procédure absolument impraticable. Ce n'est qu'à l'aide d'un système de classification d'après lequel les positions comportant des devoirs essentiellement identiques et exigeant les mêmes aptitudes sont groupées, qu'il est possible de tenir des examens d'avance et de dresser et tenir à jour des listes de candidats compétents (listes d'éligibles). Ensuite, lorsque surviennent des vacances, les nominations peuvent se faire sans retard en choisissant ceux dont les noms paraissent sur la liste appropriée, et il n'y a lieu de tenir des concours que lorsque les listes ont besoin d'être remplies.

Troisièmement: Les dispositions de la Loi en ce qui concerne l'organisation des ministères exigent aussi implicitement une classification des positions. L'article 9, partie II, de la Loi porte que, après avoir consulté les chefs des divisions, la Commission doit préparer des plans pour l'organisation de chaque division du Service civil, et stipule spécialement au paragraphe 4, page 5:

On ne saurait ordonner l'organisation de ministères sans une classification.

«Si, postérieurement à cette organisation et classification, le nombre des fonctionnaires et employés dans quelque partie ou dans quelque classe ou grade du Service civil est plus élevé que le nombre fixé par cette organisation, ceux qui restent sont des employés surnuméraires. »

Incontestablement, si la Commission doit indiquer quelles classes de positions et le nombre d'employés de chaque classe nécessaires au service d'un ministère quelconque, il lui faut être en mesure de consulter une classification et un système de nomenclature au moyen desquels les fonctions de classes établies sont prescrites et désignées.

Exemple d'un budget de positions.

A titre d'exemple, supposons que la Commission a procédé à une étude de documentation du service d'une certaine division et qu'elle constate que cette division comprend, dans son personnel, des sections de statistique, de génie, de jurisprudence, et d'écritures. Elle n'est pas en état de préciser quelles positions il faudra allouer pour effectuer ces travaux si elle n'a pas de classification qu'elle pourra consulter lorsqu'il s'agit de faire les prévisions budgétaires. A l'aide de la classification elle pourrait arrêter que la division devrait se composer, disons, comme suit: 1 commis en chef, 1 commis principal, 14 commis junior, 3 commis-statisticiens junior, 1 bibliothécaire junior de ministère, 1 commis messenger, 2 commis-statisticiens, 2 commis-sténographes, 1 commis-dactylographe, 1 commis légiste junior, 2 dessinateurs et un ingénieur mécanicien. Chacun de ces termes aurait une signification généralement admise dans tout le service par tous les ministères et pour chaque classe de positions ainsi désignées il y aurait une échelle reconnue de traitement et on exigerait certaines aptitudes bien entendues.

La classification comme base d'uniformité de traitement.

Quatrièmement: Une classification était absolument nécessaire pour en arriver à établir l'uniformité de traitement pour un même travail. Dans les études de la deuxième partie du présent rapport on a fait ressortir la nécessité de la standardisation des salaires. C'est un fait d'admission générale, croyons-nous, que les taux de rémunération devraient être uniformes pour le même genre d'emploi, et si l'on se rend à cette conclusion, il s'ensuit qu'il doit y avoir quelque sorte de classification des genres d'emplois pour réunir dans un même groupe ceux à qui il convient d'attribuer le même traitement.

Terminologie standardisée essentielle à l'administration du Service civil.

Cinquièmement: Presque toutes les autres considérations qui tendent à rendre essentielle une classification du service au point de vue de l'administration du Service civil se trouvent comprises dans la seule condition qui veut qu'il doit exister une nomenclature uniforme acceptée pour désigner les positions qui constituent le service. Peut-être le meilleur moyen de nous faire comprendre est de citer des exemples. Afin de se conformer à l'esprit et à la lettre de la Loi et de ses règlements, la Commission doit appliquer ses règlements à des cas spécifiques. Sans une nomenclature standardisée dont elle pourrait se prévaloir, comment pourrait-elle régler des questions de routine journalière comme celle qui suit:

Rapport entre les vacances et les listes éligibles.

Survient une vacance à remplir et certaines listes d'éligibles sont entre les mains de la Commission. Quelle liste s'applique à la vacance? N'ayant qu'une vague idée des devoirs à remplir par le titulaire de la position, la Commission se trouve en face de deux alternatives: (1) Elle peut faire un choix d'après les renseignements qu'elle possède et courir le risque que la personne

choisie manquera de certaines qualités essentielles requises et soit rejetée entièrement ou ne rende qu'un service insuffisant; ou (2) elle peut retarder la nomination jusqu'à ce qu'elle ait obtenu des renseignements supplémentaires sur lesquels elle puisse s'appuyer. Il est clair qu'au point de vue du travail, l'une et l'autre alternatives sont impraticables.

Si, immédiatement après qu'elles sont créées, toutes les positions étaient classifiées d'après un système de classification adopté au préalable, si l'on faisait subir des examens pour recruter des candidats éligibles à une certaine classe de position, on pourrait alors dès qu'une vacance se produit à une position quelconque, remplir cette vacance tout naturellement à l'aide de cette liste de ceux qui auront été reconnus aptes à remplir les devoirs de cette classe.

Supposons, pour un deuxième exemple, que l'on veuille transférer un employé d'une position à une autre et que l'on demande à la Commission d'approuver cette permutation. Sans classification des positions auxquelles et desquelles l'employé doit être transféré, la Commission sera obligée de faire une enquête pour s'assurer si ce changement ne constitue pas une rétrogradation, entraînant une injustice, ou une promotion, en violation de l'idée d'émulation sur lequel repose le principe du mérite, ou encore une permutation à une classe ou à un genre de travail tout à fait différent pour lequel l'employé n'a pas les aptitudes requises. Avec une classification qu'elle peut consulter la Commission peut voir, par les réquisitions du ministère, si les positions sont de la même classe, alors qu'elle doit incontestablement approuver la permutation, ou si elles appartiennent à une classe différente, alors que la Commission basera sa décision sur le règlement approprié à la circonstance.

L'avantage ainsi que la nécessité d'une nomenclature uniforme et admise ne s'arrêtent pas aux opérations qui intéressent seule la Commission du Service civil. Cela s'applique aussi aux écritures concernant les prévisions budgétaires et les crédits. On s'imagine sans peine à quel point il serait avantageux pour les ministères d'avoir une terminologie standardisée, uniforme et acceptée de tous dont ils se serviraient pour dresser l'état de leurs besoins pour le prochain exercice; et à quel point le corps législatif verrait sa tâche simplifiée, lorsqu'il s'agit de comparer ces prévisions d'un exercice à l'autre, ou entre les ministères pour la même période, si elles sont présentées sous une forme telle que les diverses classes de positions y sont clairement spécifiées en des termes concis, de signification tranchée et uniforme pour tout le service quant aux devoirs, aux qualités requises, aux taux de traitement et ainsi de suite.

(c) La base de la classification — un groupement des principes approuvés par la Commission pour la direction de ceux qui font le travail:

Dès le début, la Commission et le personnel chargé de faire ce travail, se sont entendus sur certains principes relativement à

Contrôle des permutations.

Nécessité d'une terminologie définie pour l'intelligence du budget et des crédits.

Principes de la classification.

la base et au mode de procédure de la classification. Nous revenons sur l'énoncé de ces principes à seule fin de les consigner.

Les devoirs
constituent la
base.

1. Les devoirs et les responsabilités attachés à une position devraient être le criterium devant servir à déterminer la classification de la position, parce que ces attributs constituent les caractéristiques fondamentales qui la distinguent d'autres positions et parce que, en groupant les positions de façon à réunir celles qui en substance comportent les mêmes devoirs et responsabilités, on remplira complètement le but visé par la classification.

Utilité des
qualités requises
pour la
classification.

2. Les positions comportant en substance les mêmes devoirs et responsabilités exigent presque les mêmes aptitudes quant à l'instruction, l'expérience, les connaissances et l'adresse de la part des titulaires, et pour cette raison, ces qualités requises, subordonnées comme elles le sont à la nature du travail à effectuer, constituent une base auxiliaire lorsqu'il s'agit de déterminer la classification d'une position donnée.

Efficacité du
titulaire sans
portée.

3. Ni le degré d'efficacité qu'apporte dans l'exercice des fonctions celui qui remplit cette position, ni les aptitudes que ce dernier possède ou qui lui manquent, ni le traitement qu'il reçoit, ni aucune autre circonstance relevant uniquement de lui-même, doivent être considérés comme devant influencer sur la classification de la position en question.

La «classe» à
titre d'unité.

4. Pour le groupement des positions il faudrait adopter le procédé pratique le moins compliqué qui répondra au but pour lequel la classification s'impose; pour se conformer au principe, l'unité de classification devrait être un groupe (désigné sous le nom de «classe») comprenant toutes les positions du service, sans tenir compte des ministères, qui comportent des devoirs et des responsabilités essentiellement identiques.

(d) Une description des tableaux de classification:

Classification
composée de
tableaux.

La classification, ainsi que soumise ci-jointe à titre d'Annexe A, se compose d'un certain nombre de tableaux groupés, un pour chacune des classes dans lesquelles sont rangées les positions dont se compose le Service civil du Canada.

Les tableaux sont disposés par ordre alphabétique selon les titres de classe, c'est-à-dire, sous forme de dictionnaire, de là l'inutilité d'une table alphabétique. On a inséré, à leurs places appropriées, certaines désignations d'emploi, tels que comptable, ingénieur, bibliothécaire; au commencement du volume on trouvera un sommaire-index des titres de classes comportant le travail de nature connexe. Ce sommaire-index, en même temps que les classes énumérées aux étapes d'avancement, permettra à toute personne désireuse de trouver le domaine qu'elle cherche pour y faire valoir son adresse et ses talents particu-

liers, de retracer les classes de positions qui lui offrent des perspectives.

Chaque tableau de classe est accompagné d'une échelle de traitement, dont on trouvera aussi l'analyse et la description dans la deuxième partie du présent rapport. Le tableau de classe se compose des éléments suivants:

Un titre, lequel constitue la désignation officielle de la classe; Composition des tableaux.
 une définition de la classe, soit un exposé d'ensemble de l'importance de la classe et des devoirs communément attachés à toutes les positions qui tombent régulièrement dans la classe; dans certains cas se trouvent compris des exemples, lesquels énumèrent divers genres spécifiques de travaux, dans le but de rendre la définition générale d'application plus facile à un cas donné; un exposé des qualités requises, portant le minimum d'aptitudes que doivent posséder les aspirants et des suggestions concernant les principales étapes d'avancement. Nous étudierons succinctement, tour à tour, chacun de ces éléments.

1. Le titre de la classe: Chaque classe porte une désignation Le titre de la classe. précise dite « Titre de classe » et ce titre est imprimé en caractères gras au haut de chaque tableau. Ce titre doit être employé en tout temps et partout lorsqu'il y a lieu de parler de la classe d'une position quelconque du service. Les employés qui occupent une position dans une classe déterminée prennent automatiquement le titre de la classe. Autant qu'il a été possible de le faire, les titres évoquent l'idée du genre de travail effectué par le titulaire de la position et ils dénotent, également autant que possible, le grade du titulaire. Le titre "Commis statisticien senior" est un bon exemple. Le mot "Commis" indique Construction des titres. la nature générale du service, le mot "statisticien", le genre de spécialisation, et le terme "senior", le grade et la responsabilité. Plusieurs titres indiquent aussi l'endroit de la position dans l'organisation du Service civil, tel celui de "Commis senior de douane", lequel indique le genre de service, le grade et le genre de spécialisation en même temps que le ministère dans lequel se trouve la position. Règle générale, on a restreint les titres au minimum des mots conforme au bon usage. Cependant il a fallu obtempérer parfois à la nécessité de sacrifier la brièveté au besoin de l'idée à suggérer et de la précision. En général la mention du ministère auquel est attachée la position est considérée de moindre importance que la concision. Les titres existants et généralement admis sont conservés sous leur forme habituelle partout où cela pouvait se faire sans détruire l'harmonie du système de titres.

2. La définition de la classe: Le premier paragraphe de Définition de la portée de chaque classe chaque tableau est intitulé "Définition de la classe." Ce para-

graphe contient une énumération des devoirs qui se rattachent en général à toutes les positions rangées sous la classe—c'est-à-dire un exposé de sa portée et de son application. La première clause est presque toujours un exposé étendu des devoirs communs à toutes les positions qui s'adaptent particulièrement à la classe, lequel exposé est accompagné d'une phrase explicative indiquant à quel degré ces devoirs s'accomplissent d'une manière indépendante, sous surveillance plus ou moins étroite, ou sous la direction générale d'un supérieur. Lorsqu'il y a lieu, cette clause est suivie de clauses subsidiaires constituant une explication ou une amplification du premier exposé général et suffisamment détaillée pour qu'il soit possible d'établir la distinction entre la portée de la classe dont il s'agit et celle de toutes les autres classes, ainsi que d'y trouver les indications voulues lorsqu'il s'agira de classer conformément au plan original les positions qui peuvent être créées de temps à autre. Ces clauses additionnelles servent aussi à établir la distinction entre une classe donnée et d'autres classes dont les devoirs, tout en étant semblables en substance, exigent cependant un degré plus ou moins supérieur ou inférieur de compétence de la part des titulaires. La responsabilité au point de vue de la surveillance se trouve indiquée en précisant s'il s'agit de la surveillance d'employés de mêmes grades ou de grades inférieurs. Invariablement, l'énumération des devoirs se termine par une clause destinée à comprendre les devoirs qui ne sont pas l'objet d'une mention spéciale. Le cas échéant, la définition indique si les devoirs de cette classe particulière exigent toute l'attention et tout le temps des titulaires et mentionne d'autres détails, tels l'époque de l'année ou de saison durant lesquelles les titulaires doivent s'acquitter de ces fonctions.

Construction
de la défini-
tion.

Exemples
servant à aider
à l'adaptation
de la classifi-
cation à une
position
déterminée.

3. Les exemples des fonctions: Règle générale, l'exposé de devoirs que renferme la définition ne porte que sur les devoirs communs à toutes les positions de la classe et n'en donne ensuite la description que d'une manière générale. On a donc ajouté à nombre de tableaux un paragraphe donnant des exemples spécifiques de devoirs qui se rattachent à une ou plusieurs positions comprises dans la classe mais que toutes les positions ne comportent pas nécessairement. Ces exemples devraient être de nature à aider sensiblement ceux qui seront chargés de la classification des nouvelles positions que l'on peut créer de temps à autre. Toutefois, il convient de se rappeler que ces exemples ne sont pas solidaires ni exclusifs les uns des autres. Aucune position ne saurait vraisemblablement entraîner l'accomplissement de tous les genres de travaux indiqués.

Minimum
d'aptitudes

4. L'énumération des qualités requises: La section suivante du tableau, sous la rubrique de "Qualités requises", est

un exposé succinct du minimum approximatif de qualités sous le rapport de l'instruction, de l'expérience, des connaissances techniques, d'adresse spéciale, ou d'adaptation au point de vue physique que toute personne devrait posséder pour qu'elle soit considérée comme un candidat admissible à une position quelconque dans la classe en question. Ces qualités requises ne sont pas destinées à fixer les attributs indispensables pour l'accomplissement à la perfection des devoirs de la position. D'un autre côté, ce minimum de qualités types n'est pas établi dans le but d'exclure une catégorie nombreuse de personnes que l'on croirait pouvoir s'acquitter à un degré raisonnable d'efficacité des devoirs d'une classe. En général, les qualités sont indiquées dans l'ordre suivant:

Premièrement, la somme approximative de véritable instruction nécessaire, telle que "l'instruction correspondant à celle que comporte un diplôme d'école supérieure (high school)". Instruction.

Deuxièmement, la somme et le genre d'expérience requise, avec mention du domaine dans lequel cette expérience doit nécessairement avoir été acquise, devrait de préférence avoir été acquise, où de quelle manière on pourrait le mieux l'acquérir. Voici un exemple typique: "au moins six ans d'expérience dans le service des postes en qualité de surveillant, de préférence dans le service postal ambulant." Expérience.

Troisièmement, le degré et la nature des connaissances spécialisées, tel que "connaissance approfondie des plans, de la construction et de l'entretien de canaux et de cours d'eau." Connaissances techniques.

Quatrièmement, le genre d'adresse manuelle que l'on exige, ainsi, "pouvoir faire des plans et des dessins propres, exacts et complets d'après des notes ou des esquisses." Aptitudes spéciales.

Cinquièmement, les talents naturels que l'on désire, tels que "aptitude reconnue à parler en public", ou "aptitude à faire des recherches originales".

Sixièmement, en certains cas, les attributs physiques que l'on exige d'une manière spéciale, tels "bonne vue" ou "excellent état de santé." Autres qualités requises.

Septièmement, les attributs personnels que l'on recherche, tels "intégrité incontestable" ou "tact et bon jugement".

Huitièmement, dans certains cas, peu nombreux, la limite d'âge.

5. Les suggestions concernant les étapes d'avancement: Classes immédiatement supérieures et immédiates.
A la suite des qualités requises, et sous la rubrique "Principales étapes d'avancement", vient une énumération des classes des

ment inférieures.

positions où logiquement on chercherait des candidats pour nomination aux positions de la classe dont il s'agit, ainsi qu'une énumération des classes de positions auxquelles les titulaires de positions de la classe en question seraient naturellement considérés devoir être promus. Relativement à ces suggestions, les points qui suivent méritent qu'on s'y arrête tout spécialement.

Les suggestions ne sont pas intégrales.

En premier lieu, ce ne sont là que des suggestions et on ne prétend pas qu'elle soient intégrales ou définitives. On pourrait y ajouter une foule de classes auxquelles les promotions pourraient se faire, et la procédure de la Commission peut être d'étendre, au lieu de restreindre, l'éligibilité à l'avancement. La théorie et la pratique des promotions, en tant que fonction de la Commission du Service civil relative au recrutement pour le service, sont traitées au long à la Partie III de ce rapport. La Commission devrait définir l'éligibilité dans l'annonce de chaque examen de promotion.

L'avancement n'est pas limité aux ministères.

Deuxièmement, les étapes d'avancement indiquées ne respectent pas toujours les cadres du ministère. Naturellement, dans le cas de maints ministères dont les travaux sont de nature spéciale, tel que le ministère des Postes, l'avancement, en ce qui concerne la plupart des classes de positions ne va pas au delà des limites du ministère, mais pour les classes d'ordre général comme par exemple, celles des services d'écritures, la classification est telle que l'avancement peut se faire d'une classe à une autre plus élevée sans se préoccuper si la position libre se trouve être dans le même ministère ou dans d'autres ministères, pourvu que le candidat établisse par le moyen d'une épreuve suffisante qu'il a les aptitudes voulues pour faire le travail dans un autre ministère.

Troisièmement, les étapes d'avancement ainsi suggérées tant à une classe que d'une autre, sont le résultat d'un labeur considérable et constituent une innovation et perfection encore sans précédent jusqu'à ce jour dans le domaine de la classification. Elles devraient être d'un grand avantage pour le service en stimulant l'ambition des fonctionnaires et en leur montrant la marche à suivre pour atteindre leur but.

(e) Une explication concise de la méthode suivie dans la préparation des tableaux de classification: Au cours de quelques mois pendant lesquels notre personnel et la division de l'organisation de la Commission ont fait le travail de détail de classification, tous les intéressés en sont venus à se familiariser avec la technique du système. Le résumé que l'on donne ici des principales phases de la procédure n'a pour but que de renseigner ceux qui n'ont pas été mêlés à la tâche.

Aussitôt que l'on eut reconnu pour principe fondamental, que la classification des positions devait être basée sur les devoirs qu'elles comportaient, on s'est occupé de se procurer les données destinées à servir de point de départ. On a pensé que les trois personnes censées être les mieux renseignées sur les devoirs attachés à une position donnée seraient l'employé tenu d'accomplir ces devoirs, son supérieur immédiatement responsable de la répartition de ces devoirs, et le chef du ministère ou de la division chargé de la direction générale. En conséquence, il fut décidé d'envoyer à tous les employés un questionnaire auquel ils devaient répondre par un exposé de leurs fonctions régulières, la part de temps qu'ils consacraient aux diverses divisions de leurs travaux, leur place dans l'organisation, et à l'occasion, d'obtenir certaines données personnelles de nature à mettre à jour les conditions d'emploi dans le service tant dans le passé qu'à l'heure actuelle. Il fut arrêté que ces questionnaires seraient examinés à fond, vérifiés, et au besoin rectifiés par le supérieur immédiat, et en dernier lieu approuvés par le chef de ministère.

On procéda en se procurant les bordereaux de paie de chaque ministère du service civil et on fit remettre le questionnaire à chacun des employés inscrits sur ces bordereaux. Il y eut une exception à ce mode de procédure, et la chose est regrettable, dans le cas de groupes d'employés dont les supérieurs considérèrent les fonctions comme étant semblables en substance. Afin d'accélérer la besogne, lorsque ces cas se sont présentés, on n'envoya des questionnaires qu'à un ou deux employés de ces groupes, vu que les réponses ainsi obtenues seraient de nature à représenter la situation pour tout le groupe. Naturellement, grâce à un nouveau pointage qu'il faudra faire dans un avenir rapproché en vue de mettre la classification à jour et de l'appliquer au personnel du service, toutes les inexactitudes qui auraient pu se glisser à la faveur de ce procédé disparaîtront.

La distribution des questionnaires s'est faite lentement: d'abord à cause de la difficulté que l'on a eue à se procurer des bordereaux complets, en second lieu à cause de la dispersion des employés sur un territoire de grande étendue, et en troisième lieu, à cause du grand nombre et de la variété des divisions dont il s'agissait. Pour de semblables raisons, la rentrée des cartes a exigé beaucoup plus de temps qu'on ne le prévoyait. En quelques occasions seulement la marche des travaux a-t-elle été entravée par le manque d'intérêt de la part de fonctionnaires de ministères.

A la suite d'une étude en vue d'arrêter la disposition d'ensemble en départements, divisions et sections, l'organisation de chaque ministère a été établie sur un graphique. Ce travail a été facilité par le concours précieux offert par les ministères

qui ont délégué de leurs employés à cette fin. Ces graphiques ont été, règle générale, discutés conjointement avec le sous-ministre ou un autre fonctionnaire compétent, modifiés au besoin et enfin, ont été approuvés sans exception par le sous-ministre intéressé ou quelque autre représentant désigné par lui. De cette façon on est arrivé à une description authentique de la situation dans chaque division du service.

On passa ensuite à la lecture des fiches individuelles portant la description de chaque position et, autant que le temps et que les moyens disponibles le permettaient, on enquêta et rectifia les contradictions, ambiguïtés, exagérations et les omissions constatées. Pendant toute la durée de ces travaux nous avons été fort peiné de ce que le temps fixé pour terminer la tâche et les frais supplémentaires qui en découleraient aient empêché votre Commission d'autoriser une documentation plus approfondie sur place. Néanmoins, nous sommes certains qu'aucune classe d'employés n'a été oubliée et qu'il n'y a pas eu d'omissions importantes dans les données qui ont servi de base aux tableaux de classification et de traitement. Le fait que nous n'avons pas eu tout l'avantage voulu pour procéder à une documentation personnelle a eu pour seule conséquence d'ajouter d'autant à la nécessité et à l'importance de faire coïncider la nouvelle vérification que nous proposons de faire avec l'adaptation de la classification au personnel actuel.

Après que tous les renseignements à notre disposition concernant une position eurent été consignés, on étudia minutieusement toutes les données et on adopta un projet de classification de chaque position du service. Après cela, la classification des positions de chaque ministère a été réduite graduellement au nombre minimum pratique de groupes distinctifs. Une fois rendu à cette phase des opérations, on dressa des projets de définition des devoirs et de suggestions quant aux qualités requises, et ainsi de suite, pour chacune de ces classes de positions.

C'est alors qu'on élimina les démarcations de ministères pour ne plus en tenir compte et l'on groupa toutes les classes des divers ministères en divisions générales, se basant pour cela sur la carrière, la profession, le métier ou le genre de travail en question. Chacun de ces groupes fut ensuite confié à un expert dans ce domaine de recrutement et on prépara des tableaux pour chacune des classes du service qui lui était assigné. Chacun de ces brouillons de tableaux comprenait un titre de classe, une définition des devoirs, ainsi que des exemples lorsqu'il y avait lieu, les qualités requises, et des suggestions relatives aux étapes d'avancement. Après mûre délibération on mit la dernière main à ces brouillons et on dressa les tableaux définitifs que l'on trouvera dans l'annexe A. Vint ensuite la préparation

des échelles de traitement, ainsi qu'exposée dans la deuxième partie de ce rapport.

(f) Recommandations concernant l'administration de la classification:

Les tableaux qui se trouvent dans l'annexe A de ce rapport prévoient à la classification de toutes les positions du service civil (sauf celles de certains ministères ou parties de ministères qui en ont été écartés) au moment de la première étape de documentation sur le service en septembre 1918. Toutes ces positions ont été classifiées en conséquence et leur classification constitue une pièce d'archive. Cependant, depuis septembre 1918, il est survenu de nombreux changements dans l'organisation; et nombre de positions ont été modifiées, d'autres supprimées, et il en a été créé de nouvelles ou de supplémentaires. Il s'est effectué également maintes permutations et substitutions dans le personnel, et pour cette raison, les listes des personnes qui occupent les positions des diverses classes et qu'intéresse la classification ne sont pas à jour.

Annexe A:
Classification
du service.

La première chose qui incombe à votre Commission est par conséquent d'appliquer la classification au service ainsi qu'il existe aujourd'hui, et après cela, elle devra incessamment établir l'organisme au moyen duquel chaque position nouvelle ou supplémentaire sera promptement classifiée, chaque position modifiée, reclassifiée, chaque changement dans le personnel consigné, et la classification du service ainsi tenue couramment à jour. Nous recommandons le mode de procédure qui suit pour en arriver à ces résultats:

La classifica-
tion doit être
appliquée au
personnel
actuel.

1. Maintenir un dossier pour chaque position et chaque employé de chaque division. Indiquer la classification attribuée à chaque position, et en ce se servant du titre de classe exact. Ce dossier devrait être sous forme de fiche.

Suggestions
de la procédure
à suivre pour
maintenir la
classification.

2. Stipuler que les ministères devront faire rapport sans tarder de tous les ajoutés ou retranchements de nature à modifier leur bordereau de paye respectif, ainsi que de tous les changements importants apportés aux devoirs de positions.

3. Stipuler que chaque rapport concernant une addition devra indiquer si le nominataire doit (a) remplacer un employé qui remplissait antérieurement la position sans qu'il soit effectué de changements importants dans les devoirs, et, s'il en est ainsi, le nom du dernier employé, ou (b) s'il doit occuper une position additionnelle de création récente.

4. Lorsqu'il est question d'une nomination en vue de remplacer un autre employé sans changement important dans les devoirs, inscrire sur la fiche du nouveau titulaire la même indication de classe que portait celle de son prédécesseur; il

ne s'agit alors que d'un simple changement de titulaire, ce qui n'exige aucun ajout ou modification à effectuer dans la classification.

5. Dans le cas d'une position additionnelle de création récente, exiger un rapport énonçant les devoirs de la position et sur ce, voir à la classification de cette position sous le tableau de classe approprié, ou, si la position diffère de toute autre classifiée jusqu'à cette date, modifier la classification dans le sens voulu.

6. Stipuler que les ministères signalant un changement important quelconque dans les devoirs d'une position de nature à affecter la classification de cette position devront joindre à leur rapport un exposé des nouveaux devoirs. Sur réception de ce rapport, voir à la classification de la position si l'on constate que le changement apporté aux devoirs justifie cette reclassification.

Nécessité de
mesures légis-
latives.

Non seulement la Commission pourra, au moyen de ce mode de procédure, tenir couramment la classification du service conforme, mais cela lui permettra de tenir des «dossiers de service», lesquels indiqueront en tout temps les noms des employés de chaque ministère ou division, la classification officielle de leurs positions, leur traitement, et leurs états de service. Sur demande on soumettra à la Commission les formules nécessaires et les détails de ce système d'archives.

Nous avons discuté avec votre Commission, au cours du travail, la nature des mesures législatives qui, selon nous, s'imposent afin de donner à la Commission les pouvoirs voulus pour le maintien et l'administration de la classification.

Le personnel
nécessaire et ses
fonctions.

Le personnel nécessaire à cette fin devrait faire partie de la division de l'organisation de la Commission. Il devrait y avoir dans cette division au moins un «enquêteur de la classification» pour chaque quinze mille positions et au moins deux autres «enquêteurs pour l'organisation», tous sous la dépendance du chef de la division. Il faudra nécessairement requérir de temps à autre les services temporaires d'experts techniques pour aider le personnel dans les études et innovations de nature spéciale. Suivent les fonctions de ce personnel:

1. S'enquérir des devoirs et responsabilités se rattachant aux positions additionnelles à mesure que ces dernières sont créées et classer ces positions.

2. S'enquérir des positions dont les devoirs sont sensiblement modifiés, et s'il y a lieu, reclasser ces positions.

3. Faire les recherches nécessaires au règlement de questions survenant au sujet de classification ou reclassification de positions.

4. De temps à autre, proposer les additions ou modifications à apporter aux tableaux de classification ou de traitement que l'on peut juger utiles ou opportunes.

5. Tenir un tableau fidèle, sous forme de graphique, du plan d'organisation de chaque ministère.

6. Tenir des listes des classes et du nombre de chaque classe des positions autorisées pour chaque ministère ou division

7. Faire des recommandations relativement aux estimations des besoins des ministères.

8. Suggérer de temps à autre des améliorations et des mesures d'économie dans le service de l'organisation ainsi que des systèmes de procédure pour le ministère.

(g) Étude des considérations que comporte la détermination, sous le régime de la nouvelle classification, du statut des fonctionnaires actuellement dans le service:

La coutume veut que tous ceux qui sont nommés à une position du service civil par l'autorité de la Commission du Service civil se voient conférer, au moment de leur nomination, soit expressément ou implicitement, certains droits au point de vue position, traitement, droit futur de permutation ou d'avancement, ou pendant leur service, l'un quelconque ou tous ces droits. Antérieurement à l'adoption de la Loi de 1918, les employés nommés dans le Service intérieur, lorsque nommés en permanence, se trouvaient avoir des droits à toute position pour ainsi dire pourvu que le traitement ne dépassât pas les limites de celui du grade auquel s'appliquait leur examen d'aptitudes. Ceux qui étaient nommés à titre de surnuméraires n'avaient aucun droit, peut-on croire, sauf à la position dont ils étaient les titulaires en attendant le temps où la nomination deviendrait permanente. Il n'y avait, par le passé, aucune règle uniforme concernant le statut d'employés dans le service extérieur faute de mesure législative complète concernant le service civil qui pouvait s'étendre à ce domaine.

La procédure soumise en vertu de la nouvelle classification dont il est question dans ce rapport consiste en ce que les employés devront dorénavant subir un examen pour les positions d'une classe spécifiée et être nommés à ces positions, et leur certificat leur donnera tous les droits (et seulement les droits) prescrits pour cette classe quant au traitement, à la permutation, à l'avancement ainsi qu'aux autres conditions d'emploi et avantages.

Le problème que nous désirons aborder et discuter ici porte sur la détermination du statut au point de vue service civil des employés présentement dans le service administratif si des tableaux semblables à ceux soumis dans l'annexe A sont adoptés et si chaque position du service civil est officiellement classifiée dans l'une des classes ainsi approuvées.

Il est entendu que cette question le cède en importance au problème plus vaste que constitue la détermination de la nécessité réelle des positions tenues par les employés au moment de la reclassification.

Détermina-
tion du statut
des employés
surnuméraires.

Examinons d'abord les employés surnuméraires occupant des positions permanentes. On peut procéder d'après trois modes.

1. Continuer de les considérer comme surnuméraires et les remplacer aussi tôt que possible par la nomination d'aspirants choisis sur les listes de candidats éligibles dressées à la suite d'examens réguliers de concours.
2. Leur conférer un statut de permanence dans les positions qu'ils se trouvaient occuper au moment de la mise en vigueur de la classification; c'est-à-dire, les admettre «en bloc» à titre de permanents, pour se servir d'une expression courante dans le domaine du service civil.
3. Autoriser la Commission du Service civil à déterminer les aptitudes qui leur donnent le droit de conserver les positions qu'ils occupaient à la date de la mise en vigueur de la classification—leur faisant subir un examen particulier dans ce but—et de remplacer ceux qui sont reconnus inaptes.

Nous sommes portés à écarter la première de ces alternatives à cause de son impraticabilité. (Il faut reconnaître, toutefois, que si l'on voulait que l'application du système de mérite soit d'effet rétroactif, ce serait bien ce qu'il faudrait faire.) Les frais d'examens, l'injustice à l'endroit des gens de l'extérieur (dont un grand nombre auraient de bien faibles chances de succès à lutter contre des gens déjà bien au courant des devoirs des positions pour lesquelles a lieu l'examen), le bouleversement des opérations des ministères et la confusion qui résulterait pour le service en général s'il fallait remplacer une foule d'employés, ainsi que d'autres considérations d'ordre pratique, devraient vraisemblablement prédominer.

Nous sommes aussi opposés à «l'admission en bloc» de tous les surnuméraires comme une mesure susceptible de surcharger le service de gens choisis à une époque où le choix se trouvait limité et d'un grand nombre qui auraient peut-être été choisis pour des raisons qui ne tiendraient pas si l'on ne devait tenir compte que de l'intérêt du service. Ce procédé a cependant le mérite d'être peu compliqué.

Nous recommanderions plutôt de suivre le troisième procédé et de voir à ce que l'on s'assure d'abord des aptitudes des surnuméraires. Ce plan a le mérite d'être souple et assure à la fois la sauvegarde des intérêts du service et des employés. Il nous a été donné de parcourir un mémoire de premier ordre du commissaire La Rochelle sur les employés surnuméraires, et l'auteur conclut, bien qu'en procédant d'une autre manière, presque dans le même sens, et il appuie ses conclusions sur des précédents de jurisprudence et sur une interprétation des intentions du parlement.

Le cas des employés permanents est, croyons-nous, moins compliqué. Ces derniers se groupent en deux catégories, du moins pour ce qui est du problème que nous discutons ici : (1) ceux qui occupent actuellement des positions d'un grade correspondant à celui qui a fait l'objet de l'examen auquel ils doivent leur admission dans le service; et (2) ceux qui occupent des positions dont on pourrait dire qu'elles sont hors cadre. Nous serions d'avis que, sans égard au groupe dont ces employés permanents font partie, leur statut devrait être fixé par une décision à cet effet de la Commission du Service civil (ou encore par une mesure parlementaire) dans la classe de positions où ils se trouvent au moment de la mise en vigueur de la classification. Toutefois, il conviendrait de stipuler que, dans le cas où leur traitement serait plus élevé que celui attaché aux positions dans lesquelles ils seraient classifiés sous le régime des nouvelles échelles de traitement, il n'en résulte aucune diminution de traitement. Nous admettons franchement que cette méthode est basée sur le droit commun de « possession » et cristallise les conséquences de la bonne ou mauvaise fortune des employés sous l'ancien régime. Quoi qu'il en soit, il faut en venir à un nouveau système. Nous appuyant sur ce qu'il nous a été donné de constater lorsqu'il s'est agi de retracer les dossiers d'employés dans le domaine du service civil et de faire concorder leur statut actuel avec les circonstances relatives à leur nomination originale, nous sommes portés en toute sincérité à nous prononcer contre cette procédure.

Détermination
du statut des
employés
permanents
actuels.

La question d'employés surnuméraires occupant des positions temporaires ne présente pas de difficultés. Toutefois, les positions temporaires elles-mêmes créent un état de choses d'une gravité, qui commande une vigilance soutenue de la part de la Commission. Nous ne voyons aucun moyen de constater et de réprimer la multiplication injustifiable et le maintien inutile de positions dites temporaires et, partant, d'employés surnuméraires, si ce n'est par l'intervention de la division de l'organisation de la Commission.

Le programme de réorganisation des ministères ébauché par la Commission comporte (1) la constatation des besoins de chaque division et bureau, (2) la fixation de ce que doit être une journée raisonnable de travail pour chaque classe de fonctionnaires et (3) après avoir mis en regard ces deux facteurs, la détermination du personnel requis. -C'est par ce moyen seul que l'on arrivera à assurer l'efficacité et l'économie dans les ministères.

PARTIE II

STANDARDISATION DES TRAITEMENTS DANS LE SERVICE CIVIL.

APERÇU

(a) Exposé de la situation actuelle au point de vue du traitement attaché aux positions.

(b) Etude des considérations qui ont motivé la standardisation des traitements à l'heure actuelle.

(c) Les principes et le programme adoptés comme base pour les échelles de traitement recommandées.

(d) Description des échelles de traitement.

(e) Recommandations concernant l'application des échelles de traitement.

(f) Étude des considérations que comporte la détermination, sous le régime des nouvelles échelles de traitement, du statut au point de vue du salaire des employés actuellement dans le service.

PARTIE II

STANDARDISATION DES TRAITEMENTS DANS LE SERVICE CIVIL.

(a) Exposé de la situation actuelle au point de vue du traitement attaché aux positions:

L'état de choses que nous avons découvert au cours de notre *Confusion.* travail de classification, en ce qui concerne les traitements attachés aux positions, est exactement celui qui se développe dans tout service administré d'après un système de décentralisation, où les principes de l'emploi raisonné et scientifique sont lettre morte. En effet, nous ne pouvons pas exposer la situation avec plus d'exactitude qu'en citant les remarques faites sur ce point par le commissaire du service public de l'Australie dans son rapport sur la classification des fonctions de l'administration publique du Commonwealth, classification qu'il a effectuée conformément aux dispositions de la «Commonwealth Public Service Act, 1902:»

«Nous avons constaté que les conditions de recrutement, les appointements; les émoluments spéciaux et les concessions accordées étaient variés à un tel point qu'il nous a fallu prendre un temps considérable pour préciser et analyser, au point de vue critique, les diverses questions qui surgissaient naturellement dans la préparation d'un plan de classification convenablement ordonné.» «Si nous avions classifié les fonctions en supposant que la désignation actuelle d'un fonctionnaire pouvait être prise comme indiquant la nature de ses attributions et de ses responsabilités, nous aurions établi une situation sérieusement anormale et injuste et nous aurions rendu encore plus déconcertante la confusion qui existait. Avant d'aborder le véritable travail de classification, il nous a fallu collationner une masse de renseignements sur la diversité des conditions existantes et de ce qui était pratiquement un chaos il est sorti un semblant d'ordre.»

Nous allons indiquer les cas les plus graves d'injustices, d'extravagances et d'anomalies que nous avons découverts. *Certaines classes insuffisamment rémunérées.*

Nous avons trouvé de nombreux cas où la proportion entre le travail et le salaire était défectueuse—les victimes étaient tantôt des individus, tantôt des groupes entiers. Nous avons constaté que des groupes considérables d'employés fidèles, industriels, compétents et, dans certains cas, hautement qualifiés

sont en tant que classe insuffisamment rémunérés. Pour un grand nombre de ces employés, l'acquisition des qualités nécessaires a exigé un long cours d'études avec les dépenses que cela nécessite, ou une application assidue, pendant un nombre considérable d'années, pour maîtriser les détails d'une procédure départementale spéciale. Comme conséquence, ces employés sont devenus inaptes à toute autre besogne et sont virtuellement asservis à ce genre particulier de travail mal rémunéré. La disproportion avec d'autres catégories d'employés est évidente.

Résultats
de l'avance-
ment de
séniorité.

La coutume de 'avancement des employés à cause de leurs "longs et fidèles services", d'une année à l'autre, quand même il n'y a pas de changements dans la nature du travail qu'ils ont à accomplir, a conduit à une disproportion frappante entre les traitements et les fonctions. Il arrive souvent que des hommes de profession d'une haute compétence, ayant des années d'expérience pratique dans leurs services particuliers, reçoivent moins que la moitié du traitement accordé à nombre d'employés affectés à une simple routine de bureau qui n'a pas augmenté d'importance ni de difficulté depuis vingt ans. Les heureux titulaires de ces positions, grâce à leur longévité et à une application moyenne, ont atteint les salaires les plus élevés qui figurent sur le bordereau de paye.

C'est parmi les positions détenues par ces employés qu'on trouve les exemples les plus frappants de rémunération exagérée. Dans un certain groupe de onze fonctionnaires dont les traitements varient de \$2,600 à \$3,500, il n'y en a pas un qui, par la nature même de ses fonctions, ne soit empêché—en admettant qu'il a la volonté et les plus hautes qualités personnelles—de rendre en services à l'administration même une partie raisonnable de la valeur qu'il reçoit comme rémunération.

Sérieuse
absence
d'uniformité.

L'absence d'uniformité dans la rémunération d'un même travail, constitue un état de choses des plus aggravants au point de vue de l'effet moral dans le service civil. Il n'est aucunement rare de trouver des groupes d'employés affectés à des travaux qui, d'après notre observation personnelle et les déclarations des employés eux-mêmes et de leurs supérieurs, sont évidemment semblables dans tous les cas, recevoir des appointements absolument différents. Dans une division, on trouve un tel groupe d'employés dont deux reçoivent \$600, un \$900, un \$1,200, deux \$1,300 et un \$1,350. Les réponses de chacun de ces employés aux questionnaires ont été les mêmes mot pour mot dans tous les cas, et une enquête soigneuse en a établi l'exactitude. Dans une autre division, il y a deux employés dont les fonctions, les responsabilités, les heures de travail et les aptitudes personnelles sont identiques. L'un reçoit \$600, l'autre \$1,800.

Effets de la
gradation des
traitements.

La coutume de reconnaître une gradation des appointements plutôt qu'une classification des fonctions a été la cause de bien

des anomalies. Plus d'un fonctionnaire compétent a été nommé à une position importante et responsable à un salaire limité par son statut dans l'administration, tel que déterminé lors de son examen d'admission. D'autres ont été affectés à des fonctions moins importantes mais ont continué à recevoir le même traitement qu'auparavant—traitement que leur travail ne justifie pas. Finalement, les changements survenus dans la situation économique et dans la valeur relative des différents genres de travaux ont complètement déséquilibré l'échelle générale des rémunérations.

L'ancien système d'examens pour promotion d'une classe à une autre a eu pour effet, dans bien des cas, d'empêcher un employé qui exerce une surveillance considérable, qui réussit particulièrement bien et est parfaitement apte à remplir ses fonctions, de recevoir la même rémunération que ceux qui se trouvent immédiatement sous ses ordres. Pour faire hausser son traitement, il doit subir un examen—non pas sur le travail de la position supérieure, comme cela devrait se faire—mais un examen sur certaines matières académiques qu'il ne saurait subir, très probablement parce que son travail ne lui laisse pas de temps de s'y préparer. Nous nous rappelons un cas où un employé gagne \$1,000, tandis que sur des 55 employés qui sont sous sa surveillance, deux reçoivent \$1,400, un \$1,300, deux \$1,200 et plusieurs \$1,100.

Effets du
système
d'examens.

Des considérations d'ordre sentimental sont souvent la cause de nombreuses exagérations dans les traitements. Lorsqu'il est impossible de mettre à la retraite un employé fidèle, avancé en âge, en lui payant une pension un peu proportionnée à la valeur des services qu'il avait rendus dans le passé, il semble que la seule solution ait été de le garder au salaire maximum qu'il avait atteint pendant sa carrière active. Nous avons en mémoire un cas—celui d'un fonctionnaire âgé qui, à l'heure actuelle, bien qu'il soit pratiquement invalide, est encore maintenu à un traitement fort substantiel et n'a que des fonctions nominales.

Les cas cités ci-dessus se rapportent à des employés qui, pris individuellement, s'appliquent consciencieusement à gagner chaque denier de leur salaire et sont d'une haute valeur intellectuelle. Il serait malheureusement possible de multiplier les exemples d'employés d'une autre espèce qui ne se font pas scrupule de garder des sinécures et de retirer des appointements, élevés ou non, sans rien faire.

Sinécures.

(b) Etude des considérations qui ont motivé la standardisation des traitements à l'heure actuelle:

Lorsque nous avons entrepris ce travail de classification, nous avons d'abord considéré la nécessité de faire des recomman-

dations au sujet des tableaux de rétribution particulière aux différentes catégories de positions. En examinant de près l'article 52 de la Loi et en constatant l'enchevêtrement dans lequel se trouvaient les appointements de l'administration, d'après les questionnaires, nous avons vite constaté qu'il fallait étendre ce travail de manière à englober tout le problème d'une rémunération uniforme et équitable.

L'article 52 de la Loi se lit en partie:

« Aussitôt que possible après l'adoption de la présente loi, la Commission devra préparer des Annexes contenant des tableaux des positions et des devoirs et traitements qui y sont attachés, et les appointements et augmentations ou autre rémunération que la Commission juge nécessaires et convenables. »

Requis par
l'article 52
de la Loi de
1918.

Nous avons compris que cet article préconisait l'établissement de taux de rémunération adéquate pour toutes les catégories d'employés et la préparation de tableaux de rétribution pouvant s'appliquer, à l'avenir, aux positions appartenant à ces catégories.

Nécessité
de réparer
les
injustices.

Même si cette disposition particulière de la Loi ne nous avait pas tracé ce programme, il est certain que les anomalies, les injustices, et les extravagances que nous avons découvertes dans le traitement attaché à certains emplois et les différences injustifiables dans les traitements attachés à des positions essentiellement semblables, nous auraient incités à préparer des recommandations pour l'amélioration de cet état de choses.

Indispensable
à l'adminis-
tration du
Service civil.

En outre, il est généralement admis qu'on ne peut pas s'attendre à ce qu'une commission du service civil recrute le personnel ou contrôle les promotions ou les permutations, dans une administration, à moins que les traitements n'aient été standardisés. La Commission doit pouvoir annoncer le traitement attaché aux positions pour lesquelles elle demande des candidats; elle doit pouvoir dire à ceux qu'elle nomme les premiers que ceux qui sont plus bas, sur la liste, ne seront pas nommés à un salaire plus élevé; elle doit pouvoir empêcher les injustices, différences de traitements rendues possibles par la permutation entre des départements qui ont des échelles différentes; elle doit assurer les plus hauts traitements aux employés qui se rendent aptes à occuper les plus hauts postes; et elle doit refuser les plus hauts traitements aux employés dont les fonctions restent les mêmes.

(c) Les principes et le programme adoptés comme base pour les échelles de traitements recommandées:

En préparant nos recommandations, au sujet des échelles de traitements applicables aux différentes catégories de positions, nous avons jugé opportun de faire certaines suppositions

préliminaires et d'adopter certains principes, comme aussi certains programmes. Il était nécessaire de décider si ces tableaux devaient être préparés sur une base idéaliste ou sur une base pratique; s'il fallait prendre comme base la situation de l'avant-guerre ou tenir compte du coût actuel de la vie; s'il fallait suivre les taux en vigueur ou accorder le revenu théoriquement nécessaire au plus grand bien de la société. Voici les bases que nous avons fini par adopter et sur lesquelles nous avons préparé les tableaux. A moins de se rappeler quelles sont ces bases, on ne peut faire une étude loyale de nos recommandations. Ceux à qui incombe la décision finale relative à l'adoption ou à l'amendement de ces tableaux projetés, sachant sur quelles bases ils ont été préparés, pourront faire des corrections intelligentes si la divergence de leurs opinions porte sur la justesse des principes adoptés et de la ligne de conduite suivie.

1. Les taux de traitement doivent être uniformes pour le même travail. C'est-à-dire qu'on devrait réserver ^{Taux uniformes.} les mêmes heures et le même traitement à toutes les positions de la même catégorie et, par le fait, à ceux qui détiennent ces positions. Le sens technique donné au mot «classe», dans la classification, est pleinement expliqué dans la partie I du présent rapport.
2. Les taux de traitement doivent être relativement justes ^{Relativement justes.} pour les différentes classes. S'il s'agit de classes comportant une similitude d'état, de métier, de profession ou de genre de travail, cela veut dire qu'il faut, en établissant le rapport, tenir compte de l'importance relative des emplois, telle qu'indiquée par les fonctions et les responsabilités qu'ils comportent et par l'étendue et le degré d'expérience, de connaissance et d'habileté requis pour les remplir. S'il s'agit de catégories de positions différentes, cela veut dire qu'il doit y avoir entre elles le rapport généralement établi dans le monde des affaires entre les divers états, métiers, professions et genres de travail.
3. La rémunération, pour chaque catégorie d'emplois, ^{Taux équitables.} doit être équitable, c'est-à-dire juste pour l'employé et juste pour le public qui paie les impôts.

La justice envers l'employé exige que la rémunération lui permette de faire un genre de vie qui favorise le bien de la société et de la postérité. Dans les rangs inférieurs, le traitement doit être suffisant pour attirer dans l'administration des jeunes gens et des jeunes filles sans responsabilités de famille, mais ayant une formation et des capacités qui leur permettent de devenir utiles à l'administration et à eux-mêmes.

Ce principe étant appliqué, la justice envers le public contribuable exige que la rémunération ne dépasse pas beaucoup celle que les employeurs éclairés payent, pour des services semblables, dans le monde industriel et commercial. Tout excédent sur ces

moyennes reconnues est un subside spécial dont aucun groupe ne devrait être favorisé. En outre, la justice envers le public exige qu'en comparant la rémunération payée pour services au public avec celle qui se paye dans le monde des affaires pour des services semblables, l'on tienne compte des avantages et des inconvénients relatifs de l'emploi public et de l'emploi privé, comme la permanence et la continuité des emplois, les heures de travail, les congés, les vacances de maladie et autres facteurs de ce genre.

4. Les échelles de traitement doivent établir un minimum et un maximum absolus et des taux intermédiaires. Le minimum est la rémunération à laquelle un employé doit avoir droit dès qu'il est nommé, en supposant qu'il a les qualités requises pour remplir la position. La rémunération maximum doit être le chiffre représentant la limite d'utilité que l'employé puisse atteindre, quelles que soient son expérience et son efficacité, par suite du caractère limité de son emploi. Les taux intermédiaires ont pour but de rendre possible une avance régulière du minimum au maximum, à mesure que l'habileté de l'employé et par conséquent, la valeur de ses services augmentent.
5. Les salaires proposés ne doivent pas être basés sur la valeur amoindrie du dollar actuel telle qu'indiquée par le coût démesurément élevé des choses nécessaires à la vie, provenant de la guerre. Les conditions actuelles ne sont pas stables; la situation économique, dans le monde entier, est dérangée et incertaine. Fonder une revision de traitements sur des conditions qui peuvent être temporaires, ce serait rendre nécessaire une nouvelle revision, sur une échelle moins élevée, lorsque les conditions seraient redevenues normales. C'est la force de ces raisons qui nous a décidés à baser les échelles de traitement sur ce qui aurait été une situation normale en 1918 si les tendances de la période antérieure à la guerre avaient continué de se développer et si la guerre n'avait pas eu lieu.
6. On devrait payer une gratification spéciale de guerre aux employés, outre les traitements prévus dans les tableaux.

Marge de
rémunération.

La classifica-
tion n'est pas
adoptée à une
situation
extraordinaire.

Il faut ajouter
une gratifi-
cation.

L'application des principes exposés dans les alinéas 2, 3 et 4 ci-dessus (à savoir, ceux d'après lesquels les traitements doivent être uniformes et équitables et comporter une certaine marge entre le minimum et le maximum) exigeait une analyse très soigneuse, non seulement du travail concerné dans chaque catégorie d'emploi, des conditions de chaque ministère en particulier et de l'administration en général, mais aussi des salaires obtenus dans tout le Canada et des conditions de l'emploi dans les administrations privées et les autres administrations publiques. Nous nous sommes occupés activement de prendre les opinions et les suggestions des hauts fonctionnaires des ministères et nous leur avons donné un grand poids. Nous avons

tiré profit de toutes les ressources de notre nombreux personnel et de toutes les données accumulées par des travaux antérieurs dans l'administration publique et privée. Le ministère du travail nous a donné une aide précieuse, et plusieurs compagnies industrielles, commerciales et financières du pays nous ont fourni des statistiques fort utiles. En appréciant chaque position ou chaque catégorie de positions, nous avons tenu compte de tous les facteurs. On peut considérer les recommandations qui en résultent comme le fruit de l'étude de tous les faits portés à notre connaissance et du meilleur jugement professionnel de tout le personnel affecté à ce travail.

D'aucuns vont faire de la critique en choisissant une catégorie d'emplois, et en mettant en doute la justesse du tableau de traitement proposé. En parlant de cette catégorie en particulier, il sera très difficile de prouver que leur opinion est mauvaise et que la recommandation est bonne. On peut, sans doute, démontrer par une argumentation plausible que tout travail réellement utile qui contribue au bien-être de l'homme et au progrès du monde a une plus haute valeur que celle à laquelle le monde pratique l'estime. Par conséquent, tout ce qu'on peut dire au sujet de la justesse des tableaux pris séparément, c'est que la classification toute entière, ainsi que les types de traitements recommandés, représentent un effort consciencieux pour évaluer les positions sur une base relative, suivant les meilleurs faits utilisables et suivant l'opinion qui prévaut dans le monde économique.

Base plutôt
relative
qu'absolue.

A propos de la ligne de conduite que nous avons exposée dans les alinéas 4 et 5 ci-dessus (à savoir que les tableaux ne devaient pas être basés sur le coût anormal actuel de la vie), les faits suivants seront intéressants.

Une courbe tracée d'après les statistiques compilées par le ministère du Travail, concernant le budget hebdomadaire, pour une famille de cinq, comprenant la nourriture, le combustible, l'éclairage et le loyer, budget basé sur les prix du détail et indiquant les variations de prix de 1900 à 1918, a révélé les tendances suivantes. De 1900 à 1908, la hausse des prix a été assez uniforme; de 1908 à 1915, bien que les prix aient continué à monter, le taux de l'augmentation a été moindre que durant la période précédente. et la tendance était à la baisse en 1914, surtout pour les loyers. En 1915, on commençait à se ressentir de la guerre, et la courbe montait vite. On a prétendu que, si la guerre n'était pas survenue, la courbe, après 1912-13, aurait monté à peu près dans la même proportion que durant la période 1908-14. Sur cette hypothèse, nous avons prolongé la courbe dans une direction ascendante jusqu'à son intersection avec l'ordonnée de 1918. C'est ce point que nous avons pris comme la situation «normale» de 1918.

Tendance du
coût de la vie
avant la
guerre.

Il est aussi intéressant de constater que, d'après les anciennes statistiques, le coût de la vie, dans les provinces de l'ouest, était beaucoup plus élevé que dans celles de l'est, mais que depuis 1913 cette différence a diminué, petit à petit, jusqu'en 1917 alors qu'elle a presque disparu. Nous n'avons donc pas cru qu'il fallait établir des taux de rémunération différents pour les employés de ces deux parties du pays. Lorsqu'il s'agissait d'endroits très éloignés où le coût de la vie est hors de proportion avec celui du reste du pays, nous avons prévu une allocation d'entretien, outre le taux de rémunération régulier, ou bien nous avons établi un taux de rémunération spécial.

(d) Descriptions des échelles de traitement :

Marge pour
la plupart
des classes.

Pour la grande majorité des catégories, le tableau des rémunérations proposé comprend des taux minimums et maximums ainsi qu'un certain nombre de taux intermédiaires permettant de hausser les traitements pendant un certain nombre d'années. Nous avons déterminé le nombre des étapes intermédiaires et l'étendue des intervalles de temps en tenant compte de la somme du traitement et de la durée probable du service de la moyenne des employés dans la classe à laquelle ils appartiennent. Nous avons indiqué les traitements mensuel et annuel. Voici un exemple de la manière dont nous avons disposé ces données :

« Traitement :

« Mensuel : \$	150	160	170	180	190
« Annuel :	1800	1920	2040	2160	2280

Plusieurs
formes de
tableaux.

Dans un certain nombre de cas spéciaux, nous avons varié la forme de ce tableau type pour qu'il convienne à certaines catégories de positions. En déterminant la forme de tableau propre à une catégorie, nous avons tenu compte des différents facteurs comme le plan de rétribution en usage, la nature de l'emploi, l'endroit où la position est occupée, le temps complet ou partiel du travail et les allocations fournies outre le traitement régulier.

Faibles
marges.

Dans quelques cas, les taux intermédiaires ont été omis. On n'a donné que les taux minimums et maximums. Mais cette forme de tableau, nous ne nous en sommes servis que lorsque la marge était très faible comme dans le cas des courriers juniors sur chemins de fer qui apprennent leur travail en peu de temps et sont ensuite prêts à occuper une position plus élevée.

Tableaux
sans maxi-
mums.

Lorsqu'il s'agit de certaines positions élevées, comme celle d'un géologue, d'un conseil en administration civique, etc., le tableau ne donne qu'un minimum. Les chiffres sont suivis des mots "et plus"—par exemple, "\$3,300 et plus". Nous avons pris cette forme de tableau en supposant que seuls certains hommes choisis peuvent remplir des positions de ce genre et qu'il

faut, dans ce cas, laisser plus de latitude que dans les autres tableaux, afin que ceux qui font les nominations aient le pouvoir de payer les taux voulus pour obtenir et garder les hommes de talent qu'ils désirent.

Dans quelques cas, nous n'avons prescrit qu'un seul taux. Cette pratique n'a été suivie que pour les classes où il était impossible d'obtenir des renseignements assez précis pour évaluer le travail que comportait la position. Dans ces cas, nous avons adopté temporairement le salaire du titulaire actuel. Nous avons suivi ce procédé, surtout pour ce qui est des positions détenues au Yukon.

Pour certaines catégories de positions, surtout dans les métiers d'élite, nous n'avons établi aucun taux de rétribution. Dans ces cas, nous avons mis ceci: "Les taux actuels prévalent".

Pour les employés engagés à la semaine, à la journée ou à l'heure, nous avons prescrit un taux uniforme par semaine, par jour ou par heure.

Pour certaines classes qui ne donnent qu'une partie de leur temps, comme le dispensateur d'une réserve de sauvages, lorsque la position n'a pas une grande importance relative et que la somme de temps requise pour la remplir dépend entièrement des conditions qui existent, disons dans la réserve de sauvages en question, nous avons indiqué le traitement comme ceci:

«Annuel de \$25 à \$120 par année, pour service intermittent, selon le temps consacré à ce travail.»

Dans les cas où les employés ne sont demandés que pour un service d'occasion, la rétribution est indiquée comme ceci: "\$4 par jour au besoin".

Dans le cas où le titulaire d'une position classifiée ne donne qu'une partie de son temps, nous avons annexé au tableau de la classe une note se lisant:

«Pour service intermittent le traitement sera dans la même proportion aux taux ci-dessus que le nombre d'heures de service par rapport aux heures réglementaires de travail.»

Lorsque l'importance de la position, au point de vue traitement, n'était pas seulement basée sur les fonctions et les responsabilités, mais aussi sur la catégorie et l'importance de l'unité concernée—c'est-à-dire le bureau, le port, le vaisseau, la division, le district, ainsi de suite—il a fallu classer les unités, afin d'élaborer comme il convenait les taux de traitement. Un exemple suffira — la position de capitaine (navire de patrouille). S'il est évident que la position de capitaine d'un navire de patrouille comporte des fonctions et responsabilités identiques à d'autres catégories de positions, sur le même navire, l'importance de la position varie suivant la grandeur du vaisseau

Taux
uniques.

Taux
courants
applicables
à certains
métiers
d'élite.

Taux
pour courtes
périodes.
Positions
pour partie
de temps.

Classification
compliquée.

et, dans ce cas particulièrement complexe, suivant les eaux où le vaisseau navigue. Le tableau de rétribution est comme ceci :

TRAITEMENT:

“Mensuel (durant la saison de navigation) :

	Eaux intérieures de moindre importance.			Grands lacs.			Eaux du littoral.		
Navire de 1re classe	125	130	135	140	145	150	160	165	170
Navire de 2e classe	110	115	120	120	125	130	140	145	150
Navire de 3e classe	95	100	105	100	105	110	120	125	130
Navire de 4e classe	80	85	90	85	90	95	100	105	110

Allocation: La subsistance pendant le séjour à bord d'un navire, ou \$35 par mois sur les navires n'y pourvoyant pas.

NOTE: Durant la saison fermée de navigation 50 pour 100 des taux précités sont payés.

Allocations.

Autant que possible, les tableaux de traitement tiennent compte de toute la rémunération de la classe d'emploi; traitement et allocations. Dans les cas où il y a une semblable allocation additionnelle, la nature et, si possible, le montant ou la valeur de cette allocation additionnelle est indiqué après le mot «allocation» qui suit le tableau de traitement. La plupart des allocations, comme le logement, la subsistance, les rations, ainsi de suite, sont données à l'employé en sus des taux de traitement fixés. Mais, dans certains cas où la plupart des titulaires des positions d'une classe ne reçoivent pas d'allocation, l'échelle des salaires a été faite de manière à donner un traitement complet, et le tableau prescrit, en conséquence, que la valeur de toute allocation reçue par certains titulaires sera déduite du traitement.

(e) Recommandations concernant l'application des échelles de traitement:

Dans cet article, nous allons discuter le moyen d'appliquer les échelles standardisées de salaires dans la réglementation et le contrôle du traitement des positions particulières et des employés. Ces échelles de traitements ont été indiquées en dollars pour chaque classe de l'administration, tel qu'expliqué dans ce rapport et tel que présenté dans l'Annexe «A», mais, soit que le Parlement adopte ces chiffres, qu'il les amende ou qu'il change les tableaux, les principes de leur administration doivent être les mêmes.

1. Chaque position, telle qu'établie, doit être classée tel qu'indiqué dans l'article de ce rapport ayant trait à l'administration de la classification (Voir l'article (f), partie I).

2. Le traitement attaché à chaque position doit être déterminé par le tableau de traitement prescrit pour la classe à laquelle elle appartient.

Tableaux
devant
déterminer
des traite-
ments.

3. Lorsqu'on remplit une position vacante, le salaire de celui qu'on nomme doit être déterminé suivant le tableau de traitement qui s'applique à cette position.

(NOTE: Dans l'article suivant (article f), nous traiterons exclusivement du problème que comporte le rajustement des salaires des employés déjà dans l'administration au moment où la classification, d'après les nouveaux tableaux, entre en vigueur).

Considérant d'abord le tableau type ou standard, celui qui indique le minimum, le maximum et certains taux intermédiaires — nous croyons que les lois et les règlements de la Commission devraient disposer que:

Premièrement, pour ce qui est du traitement initial, un employé nommé pour remplir une position vacante d'une classe déterminée doit recevoir le traitement minimum prescrit pour cette classe.

Nomination
au minimum.

Deuxièmement, pour ce qui est de l'augmentation de traitement, un employé occupant une position d'une classe déterminée peut être augmenté du traitement minimum au taux immédiatement supérieur, ou de tout taux intermédiaire au taux suivant, pourvu qu'il ait servi, au taux où il est, pendant la période spécifiée pour la classe ou pour toutes les classes par les lois ou les règlements de la Commission du Service civil, et pourvu que l'augmentation soit recommandée par le sous-chef et approuvée par la Commission lorsque celle-ci s'est convaincue, par tout moyen qu'elle peut juger bon, que l'employé a atteint et maintenu un degré satisfaisant de compétence et a augmenté son utilité pour l'administration.

Augmenta-
tions.

Lorsqu'une échelle de traitement ne comporte pas de taux intermédiaires ou ne comporte pas de taux maximums, et aussi lorsque dans une classe quelconque pour laquelle il n'existe pas d'échelle définitive de traitement (par exemple, le présent rapport ne soumet pas d'échelles de ce genre pour certains métiers), la Commission doit être autorisée à statuer dans chaque cas, d'après les mêmes principes que ceux qui sont précédemment énoncés, si l'augmentation de salaire est motivée; si elle est faite d'après le mérite et ne cause aucune injustice aux autres employés ayant la même compétence et les mêmes états de service dans la même classe; et si le temps écoulé depuis la dernière augmentation de salaire est bien de durée raisonnable et conforme à l'usage.

Troisièmement, relativement au salaire maximum, un employé qui a atteint le taux maximum du salaire prescrit pour sa classe ne peut pas être porté à un taux plus élevé pendant qu'il restera dans cette classe.

Limites
maximums.

Quatrièmement, un employé permuté ou promu d'une classe à une classe d'un rang différent ou plus élevé

Les promotions comportent un changement de salaires.

(c'est-à-dire comportant un salaire maximum plus élevé) sera nommé à la position de la classe nouvelle au salaire minimum de la classe nouvelle si le traitement qu'il reçoit au moment de sa permutation ou de sa promotion, n'est pas plus élevé que ce minimum, et s'il est plus élevé alors au taux intermédiaire suivant dans la classe nouvelle immédiatement au-dessus du salaire qui lui est payé alors.

Cinquièmement, le minimum des heures de travail pour chaque classe de positions dans chaque partie du service civil sera prescrit par la Commission sujet à l'approbation du Gouverneur en conseil avant de le mettre en vigueur, et de plus, la Commission adoptera des règlements, sujets eux aussi à la sanction du Gouverneur en conseil, désignant les conditions dans lesquelles, et le traitement pour lequel, les chefs de ministères peuvent rémunérer les employés de certaines classes de positions où il est habituellement nécessaire de faire travailler les employés au-delà des heures prescrites vu le caractère particulier du travail à faire dans ce ministère.

Dispositions légales.

Nous avons discuté avec votre Commission les clauses statutaires qui, d'après nous, seront nécessaires pour conférer à la Commission du Service Civil le pouvoir d'adopter les règlements à l'effet de contrôler les traitements selon les principes indiqués ci-dessus. Les règlements de la Commission et ses instructions concernant le travail de bureau devront contenir des détails suffisants pour expliquer clairement à quelle époque et comment les sous-chefs devront faire leurs recommandations pour augmentation de traitement, le genre de formules à employer pour donner à la Commission les renseignements nécessaires concernant l'ancienneté et la compétence des employés, la manière de donner avis aux autorités chargées des finances et de la comptabilité des changements approuvés et la manière d'inscrire les changements effectués dans les archives de la Commission.

(f) Etude des considérations que comporte la détermination, sous le régime des nouvelles échelles de traitement, du statut, au point de vue du salaire, des employés actuellement dans le service:

Problèmes de l'ajustement de salaires.

Dans cet article nous allons envisager l'effet produit par l'adoption des nouvelles échelles de traitement sur les salaires des employés actuellement dans le service. Nous allons supposer que la Commission a adopté une règle de conduite basée sur l'un des plans possibles ci-après étudiés (voir l'article (g) partie I.) pour déterminer le statut des employés actuels d'après la nouvelle classification. Nous considérerons ici dans quels cas, s'il y en a, et de quelle manière les salaires des employés

ainsi reclassifiés doivent être ajustés selon les limites et les échelles prescrites pour les classes respectives dont ils font partie.

Les employés seront dans l'une quelconque des trois conditions suivantes: leur salaire peut se trouver inférieur au minimum prescrit par la nouvelle classification, leur salaire peut être dans les limites désignées, ou leur salaire peut être plus élevé que le maximum prescrit. Trois phases.

Pour ce qui concerne les employés qui reçoivent maintenant moins que le minimum prescrit pour la classe dans laquelle ils sont placés sous le nouveau régime, il y a deux alternatives possibles. On peut les laisser là où ils sont et leur permettre de monter au minimum dans le cours de quelques mois ou de quelques années, ou on peut les faire monter immédiatement au minimum. Nous recommandons, sans réserve, le second plan. Toute la théorie de la standardisation des traitements est basée sur l'acceptation du fait que si un employé est jugé apte à remplir une position, il mérite au moins le minimum du traitement prescrit pour cette position. Les employés qui reçoivent moins que le nouveau minimum. Adopter ce principe et ne pas en faire l'application dans un cas individuel serait un acte d'injustice. Nous ne croyons pas, non plus, qu'il doive y exister de distinction dans l'application de cette manière d'agir entre les employés permanents et les employés temporaires. Si l'on fait tant que de concéder le droit de remplir une position, cette position doit donner droit au salaire minimum.

La question relative aux employés dont le traitement actuel tombe dans les limites prescrites sous le régime des nouvelles échelles de salaires est de savoir quand et comment leur traitement sera ajusté selon l'un des taux intermédiaires particuliers désignés dans l'échelle.

La troisième catégorie embrasse ces employés dont le traitement actuel est au-dessus du maximum prescrit pour la classe dans laquelle la position qu'ils remplissent a été placée. Nous croyons qu'il serait difficile de justifier toute réduction dans le traitement des employés ainsi classifiés, et nous recommanderions de ne faire aucune réduction de ce genre. Ce serait une erreur, croyons-nous, de punir un individu à l'heure actuelle pour les fautes attribuables à un régime suranné. Nous croyons, cependant qu'il serait encore plus difficile de justifier toute augmentation future dans le traitement des employés qui se trouvent dans un cas semblable.

TROISIÈME PARTIE.

ÉTUDE DE LA QUESTION DU PERSONNEL DANS LE SERVICE CIVIL DU CANADA AVEC RECOMMANDATIONS AU SUJET D'UNE PROCÉDURE ET D'UN MODE D'ENSEMBLE DE RECRUTEMENT.

APERÇU.

- (a) L'importance de la question du personnel du Service civil dans l'administration publique.
- (b) Une analyse théorique de la question du personnel.
- (c) Un exposé des caractéristiques essentielles d'un mode parfait de recrutement pour le Service civil du Canada.
- (d) Le choix méthodique des employés pour nominations initiales et nominations de promotion.
- (e) La formation des employés.
- (f) La constatation de la compétence individuelle des employés.
- (g) L'augmentation du traitement et l'avancement des employés compétents.
- (h) L'élimination des employés incompetents.
- (i) La mise à la retraite des fonctionnaires inaptes.
- (j) Le congé temporaire pour les fonctionnaires inutilés.
- (k) Les conditions du travail et le bien-être des employés.
- (l) L'établissement d'un mode de coopération entre les employés du Service civil et le Gouvernement en sa qualité de patron.

PARTIE III.

ÉTUDE DE LA QUESTION DU PERSONNEL DANS LE SERVICE CIVIL DU CANADA AVEC RECOMMANDATIONS AU SUJET D'UNE PROCÉDURE ET D'UN MODE D'ENSEMBLE DE RECRUTEMENT.

Avant-propos: Une classification des positions et une standardisation des taux de traitement ne peuvent être, assurément, que la fondation, seulement, d'un système complet de l'administration du Service civil. Les deux premières parties de ce rapport ne visent que l'achèvement des plans en vue d'établir une telle fondation. Dans cette troisième partie nous nous occuperons de l'édification proprement dite, et étudierons les procédures et les mesures qui semblent les plus appropriées à la solution du problème du recrutement dans le Service civil au Canada. Au cours de cette étude, nous ferons aussi des observations au sujet des conditions d'emploi et des coutumes en usage avec lesquelles nous nous sommes familiarisés pendant que nous avons procédé à la classification. Nous espérons que cette étude synoptique sera utile vu qu'elle présente une image du champ qu'il faudra définitivement couvrir, si l'on veut rendre l'administration du Service civil conforme aux meilleures méthodes modernes, et vu aussi qu'elle exprime une estimation, faite au point de vue de l'extérieur, de ce qui a été accompli jusqu'à présent, des nécessités de l'heure actuelle et de la tâche future qui s'impose logiquement. Nous nous sommes efforcés d'appuyer nos propositions par des suggestions concrètes en ce qui concerne la méthode de les mettre en pratique.

(a) L'importance de la question du personnel du Service civil dans l'administration publique:

Les progrès de la science administrative accomplis depuis les dix dernières années ont contribué, dans une grande mesure, à mieux faire comprendre les problèmes administratifs par la standardisation de la terminologie et par plus de précision dans les idées. L'on nous pardonnera, peut-être, si nous introduisons cette étude du problème du recrutement pour le Service civil avec un exposé sommaire des distinctions qui sont maintenant généralement acceptées.

Le terme "administration" est censé signifier le procédé en vue de diriger et d'utiliser l'habileté et l'effort humains pour atteindre un but déterminé. Le succès de ces efforts dépend

La classification n'est qu'une fondation.

La terminologie de la science administrative moderne.

Définition du mot administration.

naturellement du caractère de l'entreprise. En ce qui concerne le gouvernement du Canada le résultat désiré c'est d'administrer les lois du pays dans l'intérêt du peuple. Nous pouvons supposer que l'idéal en fait d'administration serait d'atteindre, par ce procédé, au maximum d'efficacité et d'économie, et nous nous efforcerons dans cette analyse, de préciser d'une manière spéciale, et d'énumérer selon le rapport convenable qu'elles doivent avoir entre elles, les exigences pratiques auxquelles il faudra satisfaire pour arriver à cet idéal dans l'administration. On constatera qu'un groupe distinct d'exigences concerne la question de recrutement.

De l'exposé qui précède du problème d'une administration efficace et économique, il est évident que la question comprend deux phases distinctes. La première a rapport à l'"organisation" et au "système" par lesquels l'énergie humaine sera dirigée et utilisée, et la seconde a rapport au recrutement du "personnel" qui possède l'"habileté" voulue et peut faire l'"effort" nécessaire pour produire cette énergie.

Définition
des mots
organisation
et système.

Relativement à la première phase du problème d'administration, par "organisation" nous voulons signifier l'arrangement général en vertu duquel les fonctions du gouvernement, ou de tout ministère ou service quelconque, sont distribuées à des divisions ou subdivisions et ultérieurement assignées à des positions individuelles du nombre et du genre prescrits sous la forme de fonctions et de responsabilités spéciales, et lequel sert à établir des relations de travail et des lignes d'autorité entre les services, les positions et les employés. Par "système" nous voulons dire la méthode routinière de procédure établissant la manière de remplir une certaine fonction déterminée et qui spécifie la nature et l'étendue des travaux ainsi que l'ordre à suivre dans leur exécution. Le mode de procédure, ou "système", est le principe dirigeant dans la détermination de l'organisation interne d'un ministère ou d'un service. Si le système est encombré et inefficace, l'édification (l'organisation) sera naturellement inutilement considérable et dispendieuse.

Le problème
du recrutement.

Relativement à la deuxième phase—l'élément humain—lorsque l'on aura décidé la question du meilleur système à suivre pour les choses en vue de l'intérêt d'une administration efficace et économique, et lorsque l'on aura précisé l'organisation nécessaire à la mise en opération de ce système, il faudra recruter les agents humains pour faire de cette organisation une chose vivante. Tel est le problème de recrutement ou celui du personnel. Pour nous répéter, le problème consiste à recruter le personnel pour l'organisation (après que sa forme et ses besoins auront été définis) parmi tous les candidats en disponibilité en choisissant ceux-là qui possèdent à un plus haut degré les qualités requises pour les positions respectives, et à voir, en

plus, à leur rémunération suffisante, à leur traitement équitable, à l'avancement des plus capables, et au renvoi, ou à la mise à la retraite, des employés incompetents.

Ce problème sera analysé dans l'article suivant et nous donnerons les grandes lignes d'un système d'ensemble de recrutement

(b) Une analyse théorique de la question du personnel:

Notre première tentative sera de faire l'analyse du problème sous ses aspects théoriques comme devant servir de base à la détermination des mesures pratiques nécessaires à sa solution.

Il est opportun de munir l'organisation, et de la maintenir munie, d'un personnel qui possède l'habileté et qui fera l'effort nécessaire pour accomplir le travail sous un mode d'organisation prédéterminé. Cette tâche évidemment comprend deux parties, "obtenir l'habileté" et "obtenir l'effort". Le mot "habileté" est employé dans le sens large de perfectionnement dans les occupations soit intellectuelles, soit manuelles.

La solution idéale de la première de ces tâches serait l'acquisition "économique" de l'habileté "maximum". Cela implique des exigences ayant trois caractères distincts. L'idée de l'économie comporte le rapport entre la rémunération à payer et le degré de l'habileté requise, et cette question nous amène au premier problème spécifique, savoir, la détermination du traitement approprié pour les positions à remplir. Tel est le premier problème.

L'habileté à la disposition de l'organisation est constituée par l'habileté que possèdent les recrues au moment de leur nomination, plus le développement ultérieur qui est la conséquence de l'expérience et de la formation acquises dans la service. Au point de vue des exigences nous aurons donc à envisager en deuxième et troisième lieux (1), le choix des personnes possédant au plus haut degré les qualités requises pour remplir les fonctions assignées à la position à la laquelle elles cherchent à se faire nommer, et (2) la formation ultérieure de ces employés pendant leur service, en vue de les conduire progressivement à l'accomplissement d'un travail de plus en plus efficace.

Ces problèmes de recrutement dont le but est d'obtenir l'effort sont de nature plus compliquée; ils comportent l'encouragement systématique des efforts personnels des membres de l'organisation, afin qu'ils travaillent industrieusement et efficacement dans l'application de leur habileté. Les causes qui peuvent encourager les efforts des employés sont nombreuses, et leur énumération pourra servir de base dans l'analyse de cette phase du problème du recrutement. Toutes les méthodes tomberont sous deux titres généraux, l'"offre d'encouragement" ou l'"élimination de la résistance".

Encourage-
ment au
travail.

L'encouragement donné par la direction administrative peut prendre la forme d'une récompense ou d'une punition; l'initiative de l'employé lui-même est la résultante d'une combinaison de motifs désintéressés mieux exprimés par le mot "loyauté". Tout bénéfice retiré par l'employé comme résultat direct ou indirect de son application au devoir est une récompense, et l'encouragement fourni par l'assurance d'une récompense pour preuve de mérite est sans doute le plus efficace. La forme la plus simple que peut prendre une telle récompense, c'est l'assurance de conserver sa position et de participer aux privilèges associés à son emploi. La seconde forme est l'augmentation du traitement, et la troisième c'est la promotion à un rang supérieur. La promotion est la forme la plus désirable, parce qu'elle comporte, en soi, non seulement une rémunération plus élevée mais qu'elle offre l'occasion d'atteindre à l'avenir un salaire encore plus élevé.

Récompense.

Punition.

L'espoir d'une récompense est un encouragement positif; la crainte d'être puni est d'un caractère négatif. On arrive à cette dernière en privant l'employé à réprimander de la chance d'une récompense positive. Le genre de punition le plus énergique et le plus efficace, est la destitution, ou le renvoi du service; un autre genre est le renvoi temporaire sous forme de suspension, et le moins effectif est l'inscription d'un démerite ou d'une plainte au dossier d'efficacité de l'employé, ce qui aura pour effet de diminuer ses chances de recevoir un salaire plus élevé, ou une promotion à un rang supérieur.

Loyauté.

Les encouragements qui dépendent de l'employé, que l'on peut collectivement embrasser sous le terme loyauté, ne peuvent être fortifiés que par des moyens indirects: par la direction, en excitant le désir de l'employé à suivre un bon exemple; par la justice et un traitement équitable, en encourageant l'employé à donner, en retour d'un traitement honnête, un service honnête; par l'introduction de concours entre les employés, ce qui a pour effet d'entretenir un esprit d'enthousiasme qui ne manquera pas d'être contagieux; et par d'autres motifs psychologiques semblables.

Réduction
de la résis-
tance à un
effort
efficace.

L'espoir d'une récompense, la crainte d'une punition, et la loyauté sont tous des encouragements à un plus grand effort de la part de l'individu dans son application au travail. La somme d'effort appliqué directement à la tâche en mains peut être cependant augmentée en réduisant la résistance qui peut faire obstacle dans son application. Les mesures employées à cette fin dans les écoles modernes de science administrative sont généralement désignées sous le nom de "mesures de bien être". Ces mesures ont pour but d'obtenir l'amélioration de l'entourage et des influences soit du côté physique, soit du côté intellectuel, qui peuvent avoir leur effet sur les conditions du travail des em-

ployés. Parmi ces choses qui affectent le bien-être physique, il faut comprendre l'espace libre pour travailler, la lumière, la température, la ventilation, le bruit, l'accommodation, les mesures de protection, les facilités de transport, une bonne nourriture, et le reste. Il faut aussi considérer les choses qui peuvent exercer une influence sur l'esprit de l'employé. Elles embrassent le rapport qui existe entre les heures de travail et les heures récréatives; les chances d'amusements et d'amélioration intellectuelle; et la disparition de la crainte de perdre son emploi, celle de la maladie, de la perte de ses facultés avec l'âge, des effets de la mort sur les dépendants qui lui survivent.

(c) Un exposé des caractéristiques essentielles d'un mode parfait de recrutement pour le Service civil du Canada:

L'analyse théorique du problème de recrutement, que l'on vient de faire, et tel qu'il se présente dans toute organisation importante, servira à indiquer les choses qu'un mode parfait de recrutement doit se proposer d'atteindre. Nous recommandons que la Commission du Service civil commence à faire l'application d'un tel programme en ce qui concerne le recrutement au Service civil du Canada.

Avant de donner les grandes lignes d'un tel programme, nous désirons de nouveau faire remarquer la différence essentielle qui existe entre les questions d'organisation et les questions du personnel. Dans les grandes lignes que nous donnons dans la suite, nous supposerons que les méthodes de conduire les affaires, et la construction et l'étendue de l'organisation des ministères, ont été déterminées et sont censées être satisfaisantes, et que nous n'avons à envisager que la question relative aux fonctions à remplir dans le service.

Les caractéristiques essentielles du mode de recrutement que nous recommandons sont les suivants:

1. La classification du service. (Voir la Première Partie).
2. La standardisation des taux de traitement (salaire et heures de travail) pour les positions de toutes les classes. (Voir la Deuxième Partie.)

NOTE:—Si la classification et les recommandations faites pour son maintien et son administration, telles qu'elles sont exposées dans ce rapport, sont adoptées, on aura satisfait à ces exigences fondamentales et la Commission sera en état de procéder.

3. L'adoption de méthodes pratiques et scientifiques dans le choix des employés. L'article suivant traite des méthodes maintenant en usage et contient des recommandations en vue de les modifier. (Voir l'article (d), Troisième Partie.)

4. L'installation d'un système en vue de donner une formation aux recrues dans les devoirs particuliers qu'ils ont à remplir dans

leurs positions respectives et dans le travail général de leur ministère. Cette question sera aussi étudiée à son tour dans un article séparé. (Voir l'article (e), Troisième Partie.)

Dossier
d'efficacité.

5. L'adoption d'une base pour mesurer, et d'un système ayant pour but la conservation, ou du moins pour surveiller la conservation de fiches individuelles concernant l'efficacité des employés. (Voir l'article (f), Troisième Partie.)

A la suite de l'analyse théorique qui fait le sujet de l'article précédent, la marche à suivre au point de vue du service, après que la question du choix et de la formation est réglée, c'est d'offrir des motifs d'encouragement aux employés et leur venir en aide afin de les mettre en état d'utiliser leurs talents et leurs connaissances d'une manière efficace dans l'accomplissement de leurs fonctions respectives. Evidemment, à la base de tout système d'encouragement, de récompense ou de réprimande, il doit y exister la connaissance des faits concernant la quantité et la qualité du service rendu—c'est-à-dire, concernant la compétence individuelle des employés.

Augmentation
du traitement.

6 La mise en vigueur d'un régime favorisant l'augmentation du salaire des employés (dans les limites fixées pour leurs positions) laquelle augmentation sera proportionnée à un degré plus considérable de compétence et d'utilité. (Voir l'article (g), Troisième Partie.)

Promotion.

7. La mise en vigueur d'un régime qui consiste à remplir les positions les plus élevées dans le service en accordant une promotion aux employés qui possèdent le plus les qualités requises parmi ceux qui sont dans les classes inférieures du service, ainsi que le fera constater un concours libre en tenant un compte raisonnable de la longueur du temps en service et de l'efficacité éprouvée. Mais cependant il faudrait stipuler que si dans le service il n'y aurait personne ayant les qualités requises pour remplir la position plus élevée il faudra infuser un sang nouveau et ouvrir le concours au public. (Voir l'article (g), Troisième Partie.)

Renvoi.

8. L'introduction d'un système pour le renvoi définitif et rapide du service (après avoir raisonnablement entendu leur défense) des employés qui ne peuvent pas se maintenir à la hauteur de leur position au point de vue de l'efficacité. (Voir l'article (h), Troisième Partie.)

Mise à la
retraite.

9. L'inauguration d'un régime de mise à la retraite, avec pension annuelle, des employés qui ne sont plus aptes à remplir leurs fonctions (soit à cause de leurs nombreuses années de service, soit à cause d'incapacité acquise pendant le cours de leur service) et qui, pour cette raison, ne sont plus capables de continuer à remplir leurs fonctions avec la même efficacité. (Voir l'article (i), Troisième Partie.)

Congé
provisoire.

10. La mise en vigueur d'un régime qui permette le congé temporaire des employés occupant les positions qui ne sont pas jugées nécessaires à l'administration des affaires publiques, ou qui peuvent être laissées provisoirement vacantes sans causer de gêne sérieuse dans l'administration des affaires publiques; aussi l'adoption d'un règlement établissant que l'employé en congé ne perdra pas ses droits à sa réinstallation mais qu'il sera

nommé à remplir la vacance suivante dans une position de la même classe de laquelle il est en congé pourvu qu'à sa mise en congé l'employé soit compétent et qu'il ait été régulièrement nommé. (Voir l'article (j), Troisième Partie.)

11. L'établissement et le maintien des «conditions de travail» Conditions d'emploi. qui sont de nature à assurer le bien-être des employés et aideront ainsi à atteindre le maximum de l'efficacité individuelle. (Voir l'article (k), Troisième Partie.)

12. L'établissement d'un mode de coopération entre les employés du Service civil et le Gouvernement en sa qualité de patron de ces employés Coopération. (Voir l'article (l), Troisième Partie.)

Nous allons procéder à l'étude de ces sujets d'après l'arrangement qui précède. Dans chaque cas les grandes lignes des exigences générales seront données, avec des commentaires concernant la situation présente dans le service, des remarques sur les lacunes et des recommandations qui sont les conclusions de cette étude.

Les item 1 et 2 ont été traités d'une manière complète dans la première et dans la deuxième partie.

(d) Le choix méthodique des employés pour nominations initiales et nominations de promotion:

Dans l'élaboration de tout plan en vue du choix méthodique des employés, c'est une chose essentielle que les fonctions des positions à remplir et les qualités requises des candidats soient connues, que le corps constitué pour faire ce choix ait la compétence voulue, qu'il y ait des candidats en bon nombre parmi lesquels le choix sera effectué, et qu'il soit adopté une méthode de déterminer les aptitudes relatives des candidats. Théoriquement, il y a bien peu de différence entre les exigences essentielles d'un système pour le choix d'un employé pour une nomination initiale et celles d'un système pour une nomination de promotion dans le service. Dans la pratique, également, la différence est comparativement légère. Choses nécessaires pour exercer un choix méthodique.

Le corps constitué par la loi pour faire ce choix pour le recrutement du Service civil du Dominion, est, évidemment, la Commission du Service civil, et plus particulièrement, la division des Examens de la Commission. La classification, indiquant comme elle le fait, les fonctions des différentes classes de positions, et les qualités requises des candidats, fournit à ce corps assez de renseignements pour lui permettre de déterminer le genre d'examens à faire subir. La Commission est le corps constitué pour exercer le choix.

Le nombre de candidats parmi lesquels le choix des employés pourra être effectué est dans une grande mesure du ressort de la Commission. Le champ à couvrir peut être aussi vaste que le Dominion, comme c'est le cas pour les commis qui doivent Champs des candidats.

être employés à Ottawa, où il peut être restreint, à la vérité, à un petit groupe, comme c'est le cas pour des examens de promotion auxquels peuvent prendre part seulement les employés d'une certaine classe lorsqu'il s'agit de remplir une des positions de surveillance d'un rang supérieur. Dans tous les cas le champ doit se limiter à ceux qui ont déjà inscrit leur demande, mais ce champ peut être étendu à presque n'importe quel degré par des annonces appropriées et par d'autres moyens de publicité. Si l'on ne procède au choix des candidats qu'au moment où il se présente une vacance, il ne sera pas possible, règle générale, de recevoir un grand nombre de demandes. Cependant, si l'on choisit des candidats à certains intervalles en anticipation des vacances qui peuvent se produire, et si l'on donne un avis suffisant de la date des examens, il sera possible d'obtenir un plus grand nombre de candidats. La meilleure coutume, sans doute, est de conserver des listes fraîches des candidats éligibles pour les positions des classes dans lesquelles les vacances sont fréquentes, et prescrire des examens seulement lorsqu'il survient des vacances dans le cas de classes qui ne comprennent qu'une seule position, ou à peine quelques-unes.

Bases pour
déterminer
ceux qui sont
les plus
capables.

L'élément le plus important, probablement, du problème concernant le choix à faire des employés, est la méthode en usage pour déterminer les aptitudes relatives des candidats. Le procédé qui sert à la détermination des aptitudes s'appelle l'examen. Bien que l'examen d'entrée dans le service et l'examen de promotion dans le service peut différer dans une certaine mesure, tous les deux devraient tenir compte, au point de vue de la détermination des aptitudes des candidats, des considérations suivantes :

1. Le caractère, tel que démontré par le dossier et les références du candidat.
2. L'instruction et l'expérience, tel que démontré par les déclarations du candidat, et vérifiées par une enquête si la chose est nécessaire.
3. L'habileté à remplir les fonctions de la position, tel que démontré par une épreuve. Cette épreuve peut prendre une des formes suivantes afin de faire ressortir les types suivants des qualités requises:—

(a) Connaissance des fonctions de la position désirée, aptitude à leur exécution, et dans une certaine mesure, jugement, discrétion, et aptitude pour le travail d'organisation, tel que démontré par des épreuves par écrit.

(b) Efficacité tel que démontré par une épreuve au cours de laquelle le candidat exécute le travail d'un genre, ou de plusieurs genres, requis du titulaire de la position.

(c) La condition physique, force et agilité, tel que démontré par un examen physique ou médical.

(d) La personnalité, les manières, les caractéristiques mentales, et les autres qualités, tel que démontré par une entrevue personnelle.

(e) En certains cas, l'instruction, tel que démontré par des épreuves académiques.

Dans quelques cas très rares devra-t-on faire subir toutes ces épreuves. Il ne faudrait pas, en aucun cas, permettre à un candidat à une position quelconque d'entrer dans le Service civil du Dominion sans une enquête suffisante de son dossier antérieur afin de s'assurer qu'il possède les qualités telles que l'honnêteté, la sobriété et la moralité, vu qu'autrement, il pourrait jeter du discrédit sur tout le service. Le minimum des exigences au point de vue de l'instruction sont spécifiées pour chaque classe dans la présente classification, ce qui d'ordinaire rendra inutiles les épreuves académiques. Les «qualités requises» mentionnées également définissent le minimum d'expérience que l'on exige des candidats. Ordinairement, les propres déclarations du candidat, concernant son instruction et son expérience, seront suffisantes. Pour les rangs inférieurs la connaissance que doit avoir le candidat de la méthode suivie pour remplir les fonctions de la position désirée devra être ordinairement déterminée par une épreuve par écrit. Pour certaines positions, notamment les métiers, une épreuve pratique donnera plus de satisfaction. L'aspirant plombier, par exemple, sera muni de l'outillage et de l'équipement nécessaires, et on pourra lui demander, en présence de l'examineur, de «finir un joint», et l'on pourra donner à un charpentier aspirant un rabot, une scie, une équerre et un crayon, et lui dire de faire, sous les yeux de l'examineur, une «contremarche d'escalier». On pourra donner au sténographe une dictée de lettres d'affaires ordinaires, ou sur d'autres sujets, et lui demander de transcrire ses notes sur le clavigraph. Pour les positions d'un rang plus élevé, l'examen comprendra plus souvent un exposé de leur instruction et de leur expérience, préparé à leur domicile, auquel s'ajoutera un examen oral pour ceux qui d'après le contenu de leur demande, semblent posséder le minimum des qualités requises; en certains cas on pourra de plus exiger une thèse sur un sujet technique déterminé. Sans doute, le dossier personnel de ceux qui désirent une promotion, ainsi que leurs états de service, devraient compter pour beaucoup lorsqu'il s'agit d'en arriver à une décision.

Autant que notre connaissance des conditions présentes nous permet de le faire, la situation telle qu'elle existe relativement aux quatre caractéristiques essentielles associées au choix des employés est la suivante:

Moyen de
procéder pour
choisir.

Présentes
conditions
pour
l'exercice du
choix des
employés.

1. Le corps constitué pour choisir les employés, la Commission du Service civil, possède une foule de renseignements con-

cernant les fonctions et les qualités requises des titulaires des positions dans le Service intérieur, mais elle a été obligée de se fier aux déclarations venant des ministères relativement aux fonctions et aux qualités requises des titulaires des positions du Service extérieur qui est de beaucoup le plus considérable. La classification qui est soumise dans ce rapport va combler cette lacune dans une grande mesure.

Publicité
restreinte.

2. Le champ pour l'exercice de ce choix des employés a été bien restreint. On se plaint fréquemment que les gens d'Ottawa et des environs monopolisent presque complètement les positions du Service intérieur, et que ceux du dehors n'entendent parler des vacances que lorsque les nominations sont faites. Il faut faire même plus que par le passé pour renseigner le peuple du Canada sur les chances d'entrée dans le Service civil. La *Gazette du Canada*, dans laquelle toutes les annonces sont publiées, bien qu'elle soit distribuée un peu partout, a nécessairement une circulation limitée. Mais un travail considérable a été accompli par des annonces payées dans les journaux, par des correspondances nouvelles, et d'autres moyens de publicité gratuite. En ce qui concerne les examens de promotion, le champ a été, règle générale, excessivement restreint, vu la coutume en usage dans les ministères de recommander une certaine personne et de faire approuver ce choix par la Commission. Dans certains cas il est évident que les chefs de ministère ont étudié la question à fond et recommandé la personne la mieux qualifiée pour la promotion, bien qu'il soit inutile de prétendre que ceci est la règle plutôt que l'exception. Des investigations faites au cours de la classification ont démontré que, règle générale, les fonctionnaires croient que les promotions sont accordées aussi souvent par favoritisme qu'au mérite.

Examens
académiques
non appro-
priés et
insuffisants.

3. On a trouvé l'ancien système d'examen insuffisant depuis que la Loi du Service civil de 1918 a fait tomber le Service extérieur sous la juridiction de la Commission. Lorsqu'on ne choisissait que les employés du Service intérieur, qui se compose en grande partie de commis, les examens académiques donnaient une certaine satisfaction; bien que très souvent des personnes éligibles, qui avaient subi l'examen général, s'apercevaient après avoir été nommées qu'elles ne possédaient pas certaines qualifications essentielles telles qu'une connaissance approfondie des mathématiques, de la dactylographie, du système de classement, des méthodes de correspondance, ou des méthodes modernes de bureau. L'examen purement académique n'a jamais donné de résultats satisfaisants, sauf pour le choix des employés du service des écritures. De fait, ceux qui sont sincères dans leur opposition au système d'examens adoptés par le Service civil croient que l'on nomme les courriers sur chemins de fer, les gardiens, les femmes de ménage, les mécaniciens, les examinateurs douaniers, les dessinateurs et les autres employés qui ne font pas partie du service des écritures à la suite de concours dans lesquels on leur pose des questions comme celles-ci: «Quelle est la plus longue rivière au Canada?» ou «Quel est le premier homme qui a traversé les Montagnes Rocheuses?» D'un autre côté, le système moderne d'examens pratiques en usage dans plusieurs municipalités et états depuis bon nombre d'années a donné des résultats très satisfaisants et s'adapterait

bien à un service composé d'éléments divers tel que le Service Civil du Canada.

Nous soumettons les recommandations suivantes relativement au choix des employés nommés à un premier poste ou à un poste d'avancement :

Recommen-
dations
relatives au
choix.

1. Que des listes d'éligibilité soient toujours maintenues dans toutes les classes où les nominations sont fréquentes, et que dans les autres on ne prépare ces listes qu'au besoin.

Liste
d'éligibilité.

2. Que les examens ayant pour but d'établir des listes d'éligibles soient basés sur les fonctions des diverses classes et les qualités requises pour y arriver, tel qu'exposé dans la classification, et que le système actuel d'examens académiques soit en grande partie mis de côté. Dans chaque cas l'examen devra déterminer par la méthode la plus directe et la plus pratique si les candidats possèdent des qualités requises et sont en état d'accomplir les fonctions en question, et dans l'affirmative, leurs aptitudes relatives.

Examens
basés sur les
fonctions.

3. Qu'un examen distinct soit tenu au besoin pour chaque catégorie définie dans la classification, et que le système actuel d'examens préliminaires et d'examens d'aptitudes soit abandonné.

Examens
distincts
pour chaque
catégorie.

4. Que pour les promotions dans le service, l'examen soit en général limité à ceux des grades inférieurs dont l'expérience les qualifie pour remplir les fonctions des grades supérieurs, et que les sujets des concours de promotion comprennent l'expérience, l'ancienneté (de service), et des questions sur les fonctions de l'emploi supérieur.

Éligibilité
à une
promotion.

5. Que, lorsque les postes comportant des traitements élevés ne sont pas remplis au moyen de promotions, l'examen consiste en déclarations sur l'instruction et l'expérience (carrière) du candidat, vérifiées en tout ou en partie par les enquêteurs de la Commission, corroborée par un entretien oral, et dans certains cas par un examen technique sur un sujet désigné.

Examen de
promotions.

6. Que dans tous les cas où l'instruction et l'expérience du candidat font partie de l'examen, on établisse à l'avance des échelles d'après lesquelles on marquera le nombre de points accordés pour l'instruction et l'expérience.

Echelles
d'évaluation.

7. Que dans tous les examens par écrit où l'on pose des questions sur les fonctions du poste en question ou sur des sujets académiques, on établisse des échelles pour évaluer les réponses des candidats.

8. Que dans tous les examens, sans tenir compte du nombre de nominations à faire, chaque candidat reçoive des points sur chaque sujet en accordant le chiffre cent pour une copie parfaite, que les divers sujets soient marqués à leur valeur, qu'une moyenne générale soit établie pour chaque candidat, et que la liste des éligibles se compose des noms de tous les candidats dont la moyenne générale et les points sur chaque sujet dépassent le minimum requis.

Méthode de
calculer la
moyenne.

9. Que la Commission ajoute à son personnel permanent sous l'autorité d'un chef compétent possédant de grandes connaissances sur les méthodes modernes d'examens et de hautes aptitudes pour l'organisation, un nombre suffisant d'examineurs chargés, avec l'aide d'examineurs spéciaux nommés

Préparation
immédiate
et maintien
en permanence
d'une liste
d'éligibles.

de temps à autre, de la direction des examens nécessaires pour maintenir en tout temps la liste requise de personnes éligibles.

10. Que des examinateurs temporaires surnuméraires soient employés jusqu'à ce que la préparation de la liste initiale de personnes éligibles soit avancée.

11. Que la Commission fasse un grand usage de commission spéciale d'examineurs composée d'hommes éminents dans leurs professions pour aider au choix des personnes qui doivent remplir les postes administratifs et de haute surveillance, et aussi les postes dont les titulaires doivent posséder des connaissances et des aptitudes spéciales très développées.

12. Que jusqu'à ce que des listes d'éligibles soient établies pour toutes les classes nombreuses, des examens soient tenus au moins une fois par semaine et de préférence une fois par jour.

Examens
pratiques.

13. Que la coutume de faire subir des examens pratiques pour déterminer les aptitudes des candidats qui est maintenant limitée aux sténographes et aux dactylographes, soit étendue, particulièrement aux hommes de métiers tels que les plombiers, les charpentiers, les cuisiniers, les chauffeurs et les barbiers.

Succursales.

14. Que des succursales de la Commission soient établies au besoin dans les grands centres afin de faciliter la dissémination des renseignements et des formules d'inscriptions aux futurs candidats.

Publicité.

15. Qu'afin d'étendre le champ d'où l'on peut tirer des candidats désireux d'entrer dans le service, le programme actuel de publicité de la Commission soit agrandi et étendu de façon à utiliser autant que possible toutes les sources de publicité, y compris les annonces payées dans les journaux commerciaux, les communiqués, les lettres personnelles, les autres ministères du gouvernement, les bibliothèques, les organisations de citoyens, les organisations commerciales, les associations de patrons, les unions ouvrières et les écoles.

Sauvegarde.

16. Que dans tous les examens on prenne les mesures nécessaires de précaution pour inspirer la confiance dans les examens et les méthodes d'examens de la Commission en prenant un soin jaloux des questions avant les examens, en cachant l'identité des candidats à tous les examens, en publiant les listes d'éligibles, en accordant la facilité d'examiner leurs papiers d'examen aux candidats, et en général en faisant connaître au public en temps convenable tous les renseignements qui, d'après leur nature, ne demandent pas à être gardés secrets.

Manuels.

17. Que la Commission prépare un ou plusieurs manuels qui seront distribués aux personnes intéressées dans le service public soit en leur qualité de citoyen ou de futurs candidats, leur donnant des renseignements spécialement sur les classes nombreuses où les nominations sont fréquentes et, sur les méthodes à suivre pour entrer au service du gouvernement pour s'y faire une carrière ou y trouver un emploi temporaire.

(e) La formation des employés :

Importance
de la formation
dans
le service
public.

L'importance de la formation des employés du Service civil est clairement démontrée par une autorité bien connue qui dit :

Il n'y a pas de réforme plus importante à faire que celle qui consiste à former efficacement les personnes qui se destinent au service public.

Presque tous les mouvements de notre vie politique contemporaine se rapportent à la machine administra-

tive. Améliorer la machine administrative sans améliorer d'une façon correspondante le personnel du gouvernement serait courir grand risque de ne pas promouvoir le bien-être public.

Le coût en argent d'un gouvernement inefficace est considérable. Le coût en vie humaine en est incalculable. Pouvez-vous concevoir les résultats possibles occasionnés par le manque d'inspection d'un seul troupeau de vaches atteint des aphtes contagieuses dont le lait est expédié dans une grande ville? Pouvez-vous vous imaginer quel est le nombre quotidien d'ouvriers victimes d'accidents dans les mines et les fabriques par suite d'inspections défectueuses? Il faut que des hommes soient entraînés pour faire ces travaux et d'autres d'utilité publique—des hommes publics consciencieux, imbus du sens social, compétents et habiles, et qui sont satisfaits du salaire qu'ils reçoivent du service civil. Il faut nécessairement développer des administrateurs qui pourront former et guider ces hommes.

Lorsque nous choisissons des personnes qui possèdent les qualités générales requises pour remplir les fonctions d'une certaine catégorie de positions, nous ne faisons que fournir la matière première avec laquelle on peut façonner un employé capable de remplir les fonctions d'un poste particulier. Ceci, cependant, n'est pas suffisant. Les chefs et les autorités supérieures doivent former le nouvel employé dans le travail qui lui été assigné.

Dans le Service civil fédéral, il y a des positions qui exigent une formation plus longue que d'autres. En général, on trouve ces positions techniques dans les départements dont les fonctions sont particulières au service gouvernemental et qui n'ont pas de contre-partie dans le monde commercial ou professionnel.

Par exemple, le service des postes, des douanes, du revenu de l'intérieur doivent choisir la majorité des titulaires aux postes supérieurs de ces ministères parmi les personnes qui ont eu une longue formation et beaucoup d'expérience dans le travail de leurs ministères respectifs. Pour en arriver à ceci, il faut faire entrer des hommes dans le service au bas de l'échelle et les former avec soin afin que plus tard ils soient capables de remplir les postes techniques les plus importants. La même chose peut se dire de la Chambre des Communes et du ministère du Commerce. Dans certains autres ministères, il y a des postes qui demandent les services d'hommes possédant une formation supérieure ou de l'expérience dans un sphère technique quelconque mais qui, en plus, devront subir une formation dans le travail spécial du ministère avant de pouvoir être d'une grande utilité. Le département des Assurances, par exemple, peut employer des hommes qui ont de l'expérience comme actuaire; mais si leur expérience est bornée à un genre d'assurance, ils ne pourront pas donner

Les postulants doivent recevoir une formation particulière à leurs fonctions.

Exemples de positions dans le Service civil fédéral exigeant une formation particulière.

la pleine valeur de leurs services au département tant qu'ils n'auront pas fait une étude de toutes les sortes d'assurances. De même, les géologues au service de la Commission géologique du ministère des Mines, les vérificateurs du département de l'Auditeur Général, et les analystes chimistes du ministère des Douanes et du Revenu de l'Intérieur, sont des exemples de postes dont les titulaires doivent être des hommes possédant une formation technique antérieure mais dont l'utilité pour le département n'est réelle que lorsqu'ils se sont familiarisés avec la portée et l'application du travail spécial qui leur est confié.

Méthodes
de formation en
usage dans
plusieurs
ministères.

Dans quelques-uns des ministères ci-dessus mentionnés, on a établi un programme bien défini pour la formation des nouveaux employés. Cette formation, règle générale, est bornée aux seules fonctions de la position, et est basée sur le principe qui dit que «c'est en forgeant qu'on devient forgeron». En d'autres termes, les nouveaux titulaires doivent d'abord accomplir certains travaux de routine, sous la surveillance des employés plus expérimentés, et graduellement on leur confie des travaux plus importants à mesure qu'ils font preuve de capacité et d'habileté. Certains ministères exigent que le travail de bureau soit complété par un cours déterminé d'études qui, cependant, n'est pas donné par le ministère, et doit être suivi en dehors des heures de travail.

Situation
générale.

Excepté les quelques ministères mentionnés dans les paragraphes précédents, la situation générale dans le Service civil fédéral est malheureusement semblable à celle que l'on trouve dans presque tous les services publics. On ne donne pas d'instructions préliminaires définies aux nouveaux employés. Leur chef leur dit d'une façon générale ce qu'ils doivent faire et il les laisse apprendre par leur propre expérience aux dépens du public et du temps de leurs confrères de bureaux les plus sympathiques ce qu'ils doivent faire et ce qu'ils ne doivent pas faire. Cet état de choses se rencontre assez souvent chez les particuliers, mais depuis quelques années toutes les maisons d'affaires importantes ont adopté un système de formation qui dans certains cas est très bien développé et très efficace.

Recommen-
dations.

Nous croyons qu'il appartient aux ministères d'établir des cours d'étude et de formation pratique qui auraient pour but d'instruire les postulants, au moins dans les classes où le personnel est très nombreux, sur le travail qu'ils ont à faire. Le conseil de la Commission du Service civil, quant aux voies et moyens, devrait leur être précieux sous ce rapport, car l'augmentation d'efficacité des fonctionnaires est, pour ces ministères, de première importance. L'achèvement satisfaisant de ce cours, avec un examen oral ou pratique plus ou moins régulier sur les connaissances et l'habileté ainsi acquises, pourrait fort

bien être une des conditions requises de ces postulants pour leur nomination à un emploi permanent.

Bien qu'il soit reconnu que cette instruction préliminaire doit être adaptée aux besoins particuliers du ministère, il existe cependant certains principes bien définis concernant la formation des employés que nous pouvons mentionner ici. Pour que les services des employés soient de la plus grande utilité possible, il est bon qu'en plus d'une formation sérieuse dans leurs devoirs immédiats ils aient une idée générale du travail du ministère et des rapports de leurs fonctions avec l'organisation toute entière. Cette formation devrait comprendre le programme suivant: on devrait faire connaître à l'employé, (1) l'organisation du ministère et les méthodes suivies; (2) l'organisation et le fonctionnement de sa propre division et de ses rapports aux autres branches, et (3) la routine du travail de son ministère. On devrait l'instruire surtout des devoirs qui incombent au groupe particulier dont il fait partie, des devoirs et travaux qu'il devra accomplir lui-même, et des rapports de ces tâches particulières au fonctionnement général du groupe et aux opérations du ministère comme entité. Finalement on le placera sous la tutelle et l'observation de son supérieur ou d'un de ses aînés dans le service afin qu'il puisse profiter de l'expérience de son tuteur et ainsi éviter les fautes communes aux commençants. Cette manière de procéder devrait en faire un serviteur utile en peu de temps.

Nous avons jusqu'à présent traité surtout de la formation des nouveaux employés. Il est également important que les ministères, avec l'aide de la Commission, dressent des plans de formation pour les positions auxquelles les employés désirent être promus et les encouragent à les suivre. Cette pratique a pour résultat d'améliorer l'administration en permettant d'échanger ou de substituer des employés en cas d'urgence. Elle est également à l'avantage des employés supérieurs et des employés subalternes: dans le premier cas, parce qu'elle permet au titulaire de laisser son emploi actuel et d'en prendre un plus important sans déranger l'organisation; dans le deuxième cas, parce qu'elle met de grandes facilités de promotion à sa portée. Il existe beaucoup de cas actuellement dans le Service civil où des employés sont gardés dans des positions au-dessous de leur capacité parce que personne n'a été formé pour les remplacer et que le ministère ne peut pas les laisser s'occuper de travaux plus importants.

(f) La constatation de la compétence individuelle des employés:

L'efficacité du service public dépendra du succès qu'aura la Commission à faire entrer des personnes qualifiées dans le

Programme
recommandé
pour la
formation des
nouveaux
employés.

Désirabilité
de former
systématique-
ment les
employés en
vue de pro-
motions à des
positions
supérieures.

Moyens pour
stimuler
l'effort
individuel.

service et de la mesure dans laquelle les ministères réussiront à leur faire faire tous les efforts dont ils sont capables. Le deuxième de ces points soulève la question des capacités individuelles. Les divers moyens à prendre pour rendre efficace le travail des employés sont discutés un peu plus loin dans des articles intitulés: Augmentation de traitement, Promotion, Élimination, Mise à la retraite, et ainsi de suite.

Archives
sur le
travail
essentielles.

La pratique recommandée dans chaque cas présuppose une connaissance de ce que fait actuellement chaque employé et base toute action future sur ce renseignement—la reconnaissance et la récompense des bons services et l'imposition de peines pour les mauvais services. De fait, un système qui a pour but de déterminer et de noter le travail individuel accompli par chaque employé du service civil est nécessaire à l'adoption de presque toutes les méthodes d'emploi que nous recommandons. Toute la théorie des échelles de traitements recommandés dans ce rapport, repose sur le fait qu'on a établi un taux minimum pour chaque position (représentant le salaire qu'une personne qualifiée pour faire ce travail devrait recevoir), et que la gradation ascendante des augmentations jusqu'au maximum ne devrait être accordée que comme récompense des bons services et d'une utilité croissante. Il faut évidemment qu'il y ait un système quelconque pour déterminer si l'utilité de l'employé a augmenté et si ses services ont été efficaces. De même, le plan recommandé pour les promotions a pour but de remplir les positions supérieures en choisissant parmi ceux qui font le meilleur travail, en donnant entier crédit non seulement à ceux qui ont prouvé par des examens qu'ils étaient capables de remplir ces positions, mais aussi à ceux qui ont mérité ces promotions par leurs bons services. La Commission du Service civil ne pourra tenir compte de ce second facteur, qu'autant qu'elle aura des données authentiques sur ce sujet. En plus, si on doit destituer ou mettre à la retraite les incompetents, c'est la Commission du Service civil qui devra se charger de cette besogne, et elle a le droit de savoir sur quoi ces accusations d'incompétence sont basées.

Archives
sur le
travail
stimule la
surveillance.

Il est bon de faire remarquer que la tenue d'archives sur l'efficacité des employés ne fera pas que mettre une source de renseignements à la disposition des autorités. Sa plus grande valeur se trouvera dans l'assurance qu'auront le gouvernement et le public, que les supérieurs surveilleront les employés sous leur direction et dans les renseignements mis à la portée des chefs concernant la surveillance ainsi exercée. Cela permettra au chef d'estimer la valeur des services d'un employé, alors que les données sont encore présentes à son esprit, plutôt qu'à une époque ultérieure, alors qu'il pourrait être influencé par quelques actions ou omissions récentes qui

auraient très peu de rapports à la conduite ordinaire de l'employé. La tenue de ces archives est en quelque sorte un avertissement à l'employé qu'il est sous surveillance, et une preuve que ses services seront appréciés.

En somme, on ne possède pas encore de véritables archives de ce genre. Dans le service intérieur et dans certaines parties du service extérieur il y a un livre de présence. Bien que dans le service intérieur, du moins, on soit très méticuleux concernant l'heure de l'arrivée le matin et du départ le soir, il est étrange de constater que l'on ne tient aucunement compte de l'heure du départ à midi et de l'heure du retour après le dîner.

Archives
sur le
travail dans
certains dépar-
tements.

Au ministère des postes, et particulièrement dans le service des courriers sur chemins de fer les examens annuels pour le tri et les examens sur les lois postales donnent une bonne idée des progrès accomplis au cours de l'année. La plupart des ministères tiennent des archives concernant le service des employés; cependant, règle générale, ces archives ne contiennent rien sauf les absences par maladie ou autrement, les manquements à la discipline, et les erreurs graves.

Les rapports envoyés à la Commission sur le travail des employés sont, sauf quelques rares exceptions, superficiels; de fait, il est arrivé plus d'une fois qu'un employé dont la conduite avait été telle qu'elle aurait dû faire le sujet d'une enquête relative à sa destitution du service avait reçu la note "Excellent" dans les rapports faits à la Commission.

Au cours de la classification nous avons constaté que plusieurs ministères désiraient vivement entreprendre la tenue d'archives de ce genre. En somme ces projets sont plutôt négatifs que positifs, c'est-à-dire qu'ils ont pour but d'imposer des peines pour les fautes, les manquements à la discipline, ou les insubordinations, plutôt qu'accorder des récompenses pour la bonne conduite et le travail efficace. Tout indique qu'il est temps que la Commission se mette à étudier sérieusement cette question.

Nous recommandons que la Commission ordonne au moyen de règlements, que l'on inaugure des archives de ce genre. Nous reconnaissons que c'est une entreprise considérable, mais on devrait commencer, quand bien même on ne ferait d'abord qu'améliorer la manière de préparer les rapports. On pourrait certainement tenir de simples archives concernant la présence et la discipline et les observations sur la quantité et la qualité du travail, en attendant d'établir un système plus scientifique adapté aux besoins des diverses classes du service.

Recommen-
dations.

(g) L'augmentation du traitement et l'avancement des employés compétents:

Augmentation de salaire différenciée de la promotion.

L'augmentation du traitement au sens employé ici signifie l'augmentation du salaire d'un employé occupant une position déterminée, d'un taux à un taux plus élevé tout en restant dans la limite de la rémunération qui peut lui être accordée, sans qu'il y ait changement de position ou de fonctions.

L'avancement dans la position signifie ici, au sens donné à cette expression, le changement de position d'un employé d'une position d'une classe à une position d'une classe différente et plus élevée; c'est-à-dire, à une position dont le maximum de salaire est plus élevé. Une promotion doit être considérée en quelque sorte comme une nouvelle position, et le salaire de l'employé promu doit être conforme à l'échelle prescrite pour la position à laquelle il est nommé. Dans la promotion, l'élément essentiel est le changement de position; le changement de salaire suit automatiquement le changement de fonctions.

Travail efficace seule base appropriée des augmentations de salaire.

On admettra que l'augmentation de salaire est une des formes de récompense les plus efficaces que l'on puisse offrir à l'employé pour l'encourager à s'appliquer à son travail. Il est évident que si l'on accorde une augmentation de salaire comme récompense pour les bons services ou comme encouragement à bien faire, qu'il faudra baser ces augmentations sur le travail efficace reconnu et sur aucune autre considération.

Méthode actuelle suivie pour les augmentations de salaire.

L'état actuel des salaires des employés du Service civil est décrit à l'article (a), partie II, de ce rapport, tel qu'il nous a été révélé par le travail de la classification. Les méthodes suivies pour accorder les augmentations de salaire aujourd'hui et qui sont la cause de cet état de choses sont essentiellement les suivantes:—

La loi accorde actuellement une augmentation statutaire annuelle de \$100 par année aux employés de la première division et de \$50 aux autres employés, et ces augmentations sont automatiques à moins que le sous-ministre fasse un rapport écrit, qui devra être approuvé par la Commission, disant que cet employé ne mérite pas l'augmentation. Cela veut dire en effet qu'il est très rare que les augmentations annuelles ne soient pas accordées. La Commission peut aussi accorder des augmentations spéciales "pour mérite" sur recommandation du sous-ministre. On peut dire à la louange de la Commission que ces augmentations spéciales n'ont pas été nombreuses.

Comme il est facile de le voir par ce qui précède, la méthode suivie pour faire ces augmentations est la simplicité même; c'est-à-dire, qu'à chaque trimestre les ministères ne font que transmettre les noms des employés qui ont droit à l'augmenta-

tion statutaire à l'auditeur général et l'opération est terminée. Cependant, au point de vue du public la méthode n'est pas aussi satisfaisante qu'on semblerait le croire car les incompetents reçoivent ainsi leurs augmentations comme ceux qui les méritent.

Les recommandations que nous faisons dans le but d'améliorer cet état de chose et d'appliquer le principe des "augmentations de salaire seulement à ceux dont les services sont efficaces ou deviennent plus importants" sont expliquées au long dans la partie II au cours d'une dissertation sur l'application des nouveaux tableaux de rémunération.

Dans l'article (d) de cette partie nous avons discuté du choix des employés pour les promotions comme un des moyens d'améliorer le personnel administratif. En ce moment nous considérons la promotion des employés comme une des formes de récompense offerte pour encourager à bien faire. Il est évident que, si les nominations aux positions qui doivent être remplies par promotion sont faites d'après la compétence relative des employés, tel que démontré par leur feuille de service, le service et les employés y gagneront tous deux. La même opération servira aux deux fins; elle aidera au recrutement d'un personnel efficace et agira comme stimulant sur les employés.

Nous ne croyons pas nécessaire de discuter d'avantage sur le principe à suivre pour les promotions. Nous n'avons rien non plus à ajouter aux recommandations faites dans l'article (d) ci-dessus mentionné relativement à la manière d'appliquer ce principe. La méthode actuelle ne donne évidemment pas satisfaction. Sir George Murray, dans son rapport du 30 septembre 1912, sur le service public du Canada, écrit dans les termes suivants:

D'une manière générale on peut dire que le service extérieur n'a pas moins d'importance que le service intérieur. Il faut un personnel tout aussi compétent et recruté dans les mêmes conditions. Pour ces mêmes raisons les promotions devraient y suivre les mêmes filières; je veux dire par là que les hautes positions du service devraient être réservées à ceux qui se sont mis le plus en mesure de les mériter. Actuellement des positions comme celles de directeurs de la poste et percepteurs sont données à des personnes qui, quels que soient leurs autres mérites, n'ont pas eu l'avantage d'un long entraînement dans le service, et sont par conséquent forcées de s'en rapporter à leurs subordonnés pour l'expédition des affaires de leur ministère. Un semblable état de chose est fatal pour deux raisons à l'efficacité du service; les plus hautes positions sont remplies, non par des experts mais par des amateurs; et tous ceux qui pourraient devenir d'excellents fonctionnaires ne sont pas tentés d'entrer dans le service parce qu'ils se rendent parfaitement compte que les hautes positions sont hors de leur portée.

Bien que la mise en vigueur de la Loi du Service civil de 1918 ait remédié à certaines choses mentionnées dans ce rapport, c'est un fait que lorsqu'il s'agit de promotion c'est encore, règle générale, les chefs de ministère qui en prennent l'initiative, et la Commission jusqu'ici n'a pas pu s'opposer à ces recommandations. Voici ce que dit Sir George Murray sur ce point même:

Je dois dire que des cas m'ont été signalés qui me portent à croire qu'en certaines circonstances les recommandations des chefs et des sous-chefs de ministère n'ont pas toujours été basées exclusivement sur le « mérite », . . . ou peut-être d'autres considérations, ou peut-être, je devrais dire des « mérites » autres que ceux dont la loi fait mention ont été mis de l'avant pour exercer le poids nécessaire, et que de graves injustices ont quelquefois été commises à l'égard de fonctionnaires méritants qui se sont vu supplantés par d'autres moins dignes. Je veux espérer cependant, que des promotions de ce genre se feront de plus en plus rares, au fur et à mesure qu'on se rendra mieux compte des responsabilités qui incombent quand il s'agit de choisir les candidats les plus aptes à remplir une position. Quand le fonctionnaire le plus méritant ne reçoit pas l'avancement auquel il a droit, non seulement cela est au détriment du service public, mais en outre une grave injustice est infligée à celui dont on ne tient ainsi aucun compte, tout simplement parce qu'il lui a été impossible de faire agir les influences politiques ou autres influences en sa faveur.

Dans le cas d'une augmentation de salaire on peut accepter, si nécessaire, le rapport du chef de ministère à la place d'une feuille de service, car il n'a qu'à affirmer que l'employé s'est maintenu à un certain niveau. Lorsqu'il s'agit d'une promotion où il faut comparer le mérite des employés d'un ministère au mérite des employés d'un autre ministère, il faut nécessairement avoir quelques preuves ou archives qui seront plus utiles pour établir les comparaisons que les déclarations des chefs de ministère.

(h) Elimination des employés incompetents:

Théorie de
l'élimination.

On peut dire que l'élimination est l'inverse de la nomination, et que les mêmes principes s'appliquent si l'on répète la déclaration faite maintes fois au cours de ce rapport, il s'agit de trouver un personnel capable de faire le travail qui lui sera confié et qui s'appliquera à faire un bon travail. Il faudra donc éliminer un employé lorsqu'on verra qu'il n'a pas (1) les aptitudes nécessaires pour faire son travail, ou (2) la volonté de faire le travail exigé.

L'élimination pour cause d'incompétence au cours de la période de probation n'est, règle générale, que la rectification d'une

erreur commise lors du choix de l'employé. Ces éliminations devraient se faire facilement.

Les éliminations faites après que la période de probation est terminée avec succès le seront plutôt pour cause d'inefficacité que d'incompétence—de manque d'effort plutôt que d'inhabileté. L'élimination dans ces cas est une des formes de châtement qui force un employé à faire son devoir. On est porté à croire en général que c'est le seul moyen efficace à la disposition du chef pour faire observer les règlements disciplinaires—c'est-à-dire, les règlements qui stipulent de quelle manière, à quel endroit, et à quelles heures l'employé doit travailler. Proposer de restreindre de quelque manière le chef de ministère dans l'exercice de son pouvoir de renvoyer du service un employé quelconque peut sembler être une suggestion radicale. Toute saine politique d'emploi relevant d'une direction unique est, cependant, basée sur la théorie que l'adresse et la bonne volonté des employés sont les valeurs à l'aide desquelles le service peut administrer ses affaires et appartiennent au service. Ayant cette idée présente à l'esprit, il ne semble pas déraisonnable que le service, par l'entremise des autorités chargées de l'emploi, demande une certaine preuve que ces valeurs ne sont pas, sans raison, gaspillées par le renvoi général des employés dont le choix et la formation ont coûté beaucoup au public.

Elimination
pour deux
raisons
distinctes.
Elimination
comme arme
disciplinaire.
Grande
valeur
d'une bonne
formation.

Dans un fascicule écrit par un éminent président de compagnie de chemin de fer et intitulé "A Study of the Principles and Methods of Hiring and Discharging Railway Employees" l'auteur se place au point de vue suivant:

L'administration et la direction sont nécessaires, mais les meilleurs résultats sont obtenus lorsque chaque employé en particulier a l'intelligence de comprendre et l'habileté et l'inclination à exécuter le travail de détail particulier qui lui est assigné. L'intelligence et l'habileté sont deux choses différentes; la première s'acquiert par l'éducation, d'ordinaire l'entrée dans le service, à l'école, et elle doit être une qualité antérieure et indispensable au service. Il faut aussi un corps sain. Le véritable problème consiste à développer et à retenir l'intelligence. Les difficultés que l'on rencontre dans ce travail naissent des règles de la discipline qui met entre les mains de fonctionnaires subalternes l'autorité de renvoyer ou de suspendre du service. Il n'en résulte aucune uniformité. Cette discipline est condamnable non seulement pour des raisons de sens commun, parce que les intérêts de la compagnie sont en jeu. La compagnie doit conserver l'intelligence, l'intérêt et la loyauté de l'employé. On rencontre de fortes objections à renvoyer un employé, et cela dans chaque cas, sauf dans le but primordial de mettre de côté les employés absolument incompetents. L'incompétence doit être définie, non pas comme une

erreur occasionnelle mais lorsqu'il s'agit du type "impardonnable", mais plutôt comme une compétence sans cesse de peu d'importance, l'incapacité et l'indésirabilité.

Bien que l'on doive considérer le fait, pour un chef de ministère, de renvoyer un employé pour toute autre raison que celle de l'inaptitude ou l'incompétence comme étant un manquement à son devoir, il faut aussi considérer comme étant un manquement aussi grave à son devoir le fait de ne pas renvoyer un employé qui est, de toute évidence, inapte et incompetent.

Pratique
actuelle.

L'étude que nous avons faite du Service civil canadien nous a donné l'impression que les employés sont rarement renvoyés pour des raisons autres que celle de décès. Malheureusement, ce ne sont pas les employés incapables ou incompetents qui quittent volontairement le service, mais plutôt les plus ambitieux. Actuellement, lorsque des employés sont renvoyés du service, ce renvoi est ordinairement basé sur un certain acte particulier ayant la nature d'une erreur grave, d'une insubordination ou d'une faute de ce genre. Nous ne connaissons peut-être pas encore suffisamment le service pour que l'impression qui nous reste soit absolument exacte, mais l'impression qui se dégage de nos constatations est que les renvois pour cause d'incapacité générale ou de compétence de peu d'importance se font bien rarement. Sans doute, de tels cas d'incapacité sont connus par les fonctionnaires secondaires de l'organisation, mais par suite de l'absence d'un système d'archives de compétence pour porter automatiquement ces faits à la connaissance des fonctionnaires supérieurs, ces derniers peuvent fort bien n'en jamais entendre parler. Il n'existe aucun encouragement particulier pour pousser le sous-chef à porter une attention particulière à ces cas. Et ce qui est pis encore, c'est que le chef de ministère lui-même pense souvent qu'il n'est pas opportun d'étudier des cas dont il ne connaît absolument rien. On se fait à l'idée que c'est suivre une bien pauvre politique que de faire naître des questions de ressentiment au sein d'un petit groupe d'employés et de leurs amis dans l'intérêt bien abstrait d'un public apathique. La nécessité d'obtenir un arrêté en conseil pour autoriser le renvoi d'un employé, même d'un grade inférieur, constitue un autre obstacle dans cette voie. Comme résultat, les employés incompetents et inaptes demeurent indéfiniment dans le service. La pire chose qui leur puisse arriver est d'être laissés de côté lorsque se présentent des augmentations de traitement ou des chances d'avancement. Cependant, la grande influence de la tradition de l'ancienneté dans le service leur permet même de jouir de cet avantage. Certains chefs consciencieux de ministère, se rendant compte de cette coutume de laisser-faire et ne voulant pas attirer sur eux l'attention des autres en passant pour des exceptions sévères

et au cœur dur, adopteront d'ordinaire certaines méthodes de pis-aller de changer de place un employé incompetent et de le placer dans un autre endroit où il fera "moins de mal." Ils ne refusent jamais de chercher cette position dans un autre ministère, lorsque la chose est possible, et lorsque la chose est impossible, ils acceptent alors la meilleure solution et assignent à cet employé des fonctions de peu d'importance. L'employé, bien qu'exécutant des fonctions de moindre importance, reste quand même dans la classification de son grade le plus élevé et, sans doute, touche le traitement que lui accorde cette classification. Un grand nombre des meilleurs employés du service donnent raison à cette politique, d'user de tant de douceur, envers les employés qui ne donnent pas satisfaction en disant "qu'il est avantageux de bien traiter le peuple." Il s'agit pourtant ici d'une grave question que de savoir si cette politique est le fait de "bien traiter le peuple;" nous sommes fortement enclins à croire que la grande majorité des employés qui se respectent ne veulent rien autre que ce qui leur est dû et ne considèrent l'indulgence dont on fait preuve à l'égard d'un employé incompetent plutôt comme un exemple de distinction injuste que comme une manifestation de générosité de la part de l'Etat.

Les exigences d'un système pour le renvoi des employés nous sont révélées par l'exposé ci-dessus. D'abord il faut prendre des mesures pour la découverte de l'inaptitude et de l'incompétence chez les employés. Certains degrés de compétence doivent être établis pour toutes les positions. Les cas des employés dont les services sont inférieurs à ces degrés de compétence doivent faire l'objet d'un dossier et des mesures pour le renvoi de ces employés du service doivent être prises automatiquement en se basant sur la teneur du dossier. Afin que la procédure de renvoi pour cause d'incompétence puisse atteindre son but, il est à désirer que le degré de compétence, le dossier de compétence de l'employé et la relation qui existe entre ces deux dossiers soient constamment sous les yeux de l'employé.

Cette procédure protégera les intérêts du public qui paie des taxes. Nous sommes d'avis que la procédure suivie dans les cas de renvois projetés devrait pourvoir à ce qu'aucune injustice ne soit faite à l'employé. C'est en tenant compte de cette précaution que l'on a défendu dans un grand nombre de juridictions, et adopté dans quelques-unes, des méthodes permettant aux employés dont on recommande le renvoi d'exposer leurs cas.

(i) La mise à la retraite des fonctionnaires inaptes:

En étudiant la question de mettre de côté les employés dont les services ne donnent pas satisfaction nous avons supposé que le fait de ne pas atteindre au degré de compétence déterminé

Le problème
des employés
devenus
inaptes.

peut être attribué à des causes relevant de leur propre contrôle. Il y a cependant, un groupe considérable et important d'employés dans toute organisation (et il arrive que plus un service est administré équitablement, plus ce groupe est considérable) qui ont vieilli dans le service ou qui ont été victimes d'invalidités dues peut-être au fait même qu'ils ont accompli loyalement leur devoir. Que deviendront ces employés? Il n'y a apparemment que trois lignes de conduite à suivre:

1. On peut les retenir dans le service.
2. On peut les congédier arbitrairement.
3. On peut les mettre à la retraite d'après un système méthodique de pension de retraite ou de rente pour invalidité.

Retenir de tels employés incompetents est une mauvaise politique. Tout employé qui ne peut pas rendre ou qui pour une raison ou pour une autre ne rend pas service à un juste degré doit être remplacé. Cette règle devrait être absolue. Il y a plusieurs raisons à l'appui de cette thèse parmi lesquelles peuvent être comprises les suivantes:

Maintenir
ces employés
sur le borde-
reau de paie
est une poli-
tique mauvaise
en principe
et coûteuse en
pratique.

- (a) Si l'on retient sur le bordereau de paie des employés qui doivent exécuter et qui sont payés pour exécuter des travaux qu'ils ne peuvent plus exécuter avec le même degré de compétence que celui que l'on exige de leurs compagnons de travail, cette pratique aura sans aucun doute un effet déprimant sur le moral de tout le service. Si le bordereau de paie n'est pas limité strictement au paiement des services rendus, la réputation de justice et de bonne foi de l'Etat en souffrira au sein même de ses propres employés.
- (b) S'il faut tenir compte des obligations de la justice sociale et établir en principe que les employés dont les forces se sont épuisées et dont la capacité de travail s'est amoindrie au service de l'Etat, doivent être entretenus par l'Etat, alors la dépense que comporte cette admission doit être mise à la place qui lui convient dans le budget et non répartie sur les frais d'administration des départements, ni être à charge à ces départements.
- (c) La dépense que comporte pour l'Etat le fait de retenir sur le bordereau de paie un employé devenu inapte à remplir ses fonctions ne doit pas se mesurer par le traitement qui lui est de fait payé, mais plutôt par la contribution qu'un autre employé compétent pourrait apporter au service public. C'est la perte qui prend de l'importance, et, malheureusement, plus la position en question est importante dans

l'organisation, plus la perte est grande. Le fait que les employés, après plusieurs années de service, ont réussi à atteindre le sommet et se trouvent généralement à des positions de surveillants donne encore à ce mal une plus haute gravité. Le manque d'énergie et de vigilance chez un fonctionnaire supérieur affecte tous ses subordonnés.

La deuxième alternative mentionnée à l'égard des anciens employés est de les renvoyer arbitrairement. L'injustice d'une telle procédure est généralement admise. Outre des considérations d'altruisme, c'est un fait indubitable que l'assurance qu'une longue durée de service sera récompensée constitue un encouragement au service continu et est un stimulant de loyauté. La possibilité d'un brusque renvoi ou, ce renvoi de fait accompli, sans mesure pour la protection future des employés produit l'effet contraire.

Le renvoi arbitraire est inadmissible.

Nous recommandons fortement le troisième plan énuméré, à savoir, un système scientifique de mise à la retraite.

Système méthodique recommandé de mise à la retraite.

On trouvera à propos ici la citation d'un extrait du rapport de Sir George Murray, rapport auquel nous avons déjà fait allusion.

«Un système quelconque de mise à la retraite est absolument essentiel si le service doit être maintenu dans un état satisfaisant. Il est nécessaire, d'un côté pour empêcher les fonctionnaires de continuer à faire partie du service lorsqu'ils sont devenus incompetents; et il est également nécessaire dans le but d'établir un courant d'avancement permettant aux hommes d'aptitude d'atteindre les positions supérieures à une période de la vie où ils sont capables de faire le meilleur usage possible de leurs capacités.»

Le but principal d'un système moderne, sain et scientifique de mise à la retraite avec rente est d'établir le principe que chaque employé occupant une position permanente aura à sa disposition, lorsque le surprendra l'incompétence du vieil âge, un fonds permettant de lui payer une rente suffisante pour rendre possible sa retraite du service.

Les systèmes de pensions existant actuellement dans le monde entier se sont développés au hasard et n'ont pas tenu compte des divers âges lors de l'entrée dans le service, des diverses échelles de salaires, ni des divers âges de la mise à la retraite des différents employés. Ils n'ont pas su établir des mesures pour l'accumulation, au crédit de chaque employé, alors qu'il est encore dans le service, des fonds qui seront nécessaires pour permettre le paiement d'une allocation suffisante lorsque, dans l'intérêt du service, sa mise à la retraite deviendra nécessaire. Ces systèmes, en règle générale, ont été établis à la demande d'un petit nombre de vieux employés lorsque, de fait, ils auraient

dû être établis en se basant sur les conditions faites à ceux qui entreront dans le service dans l'avenir comportant les modifications nécessaires pour prendre soin des employés actuels.

A ce que nous comprenons, les trois fonds de pension du Service civil du Canada se trouvent dans cette même catégorie.

Toutes les questions que comporte la préparation d'un système de pension sont délicates et techniques et le remplacement d'un système défectueux par un bon système suscite un problème difficile à populariser. En conséquence la meilleure méthode demande qu'une étude approfondie soit faite par des experts, de préférence sous la direction d'une commission représentant les différents points de vue afin de développer un système méthodique de rentes, tenant compte des sains principes admis en assurances, d'établir un système basé sur une réserve et de démontrer clairement ce que coûterait à l'Etat l'établissement de ce système. Les conclusions tirées par cette commission, basées sur les constatations de ses experts, devraient être exposées d'une manière claire et non technique afin de gagner l'approbation des employés, de leurs surveillants, du public et de la députation. La commission serait grandement aidée dans ses travaux par les rapports de plusieurs investigations importantes faites récemment aux Etats-Unis. Les plus remarquables furent celles de (1) l'Etat du Massachusetts, faites sous l'autorité d'une loi de 1913 stipulant la création «d'une commission pour préparer un système équitable et complet pour les pensions d'état, de comté et de municipalité»; (2) la commission des pensions de 1916 de la cité de New-York qui a fait des investigations sur les neuf fonds de pension en vigueur dans cette cité; et (3) l'état de l'Illinois lequel, en vertu d'une loi de l'Assemblée Générale de 1915, a constitué une commission pour faire des investigations sur les fonds relevant des quinze lois de pension de cet état, et, en 1917, a créé une seconde commission pour faire de nouvelles investigations sur les mêmes sujets:

(j) Le congé temporaire pour les fonctionnaires inutiles:

Le partage des
dépouilles.

Le nom outrageant de «partage des dépouilles» a été donné à la doctrine prétendant que ceux qui ont eu des succès dans une campagne politique ont le droit de faire servir les émoluments attachés aux charges publiques relevant de leur contrôle au paiement de leurs dettes personnelles contractées pour des fins politiques. Il n'y a virtuellement personne aujourd'hui dans la vie publique qui ose défendre cette pratique immorale. C'est pourquoi, à notre grande surprise, nous avons constaté qu'il y a dans le Service civil canadien des hommes qui, bien que n'étant pas des spoliateurs, semblent cependant croire sincèrement qu'une charge publique est quelque chose permettant au gouvernement ou au chef de département de donner de l'emploi

à un particulier et que cet emploi, étant un don, ne doit jamais être enlevé. Il nous semble que c'est une manière tout à fait contraire au bon sens que de considérer ainsi les emplois publics. Le traitement attaché à une position n'est pas un don. C'est la rémunération des services rendus. Les services dont l'Etat n'a pas besoin ne doivent pas être achetés.

Une étrange
manière d'en-
visager les
emplois publics.

Le peuple, par l'entremise de ses mandataires autorisés, adopte certaines lois. Il faut une certaine organisation administrative pour mettre ces lois en vigueur. Certains travaux doivent être accomplis. Il s'en suit que certaines positions doivent être établies. Personne ne doit être employé si ce n'est dans le seul but de remplir les devoirs de ces fonctions et pour la période seulement durant laquelle les travaux en question sont nécessaires pour mener à bonne fin les fonctions du département.

Un employé, peu importe la manière dont il est entré dans le service, n'a droit à une position que tant que la position existe ou pour la période durant laquelle il est nécessaire de remplir cette position. Parce qu'il a recherché et obtenu le privilège de servir l'Etat moyennant une rémunération stipulée, cela n'est pas une raison lui permettant de s'attendre à ce que l'Etat achète ses services lorsqu'il n'en a pas besoin.

Il n'existe pas
de droit dévolu
à un emploi.

La conclusion logique de l'argumentation plus haut exposée est que l'employé, sans tenir compte de son grade, qui malheureusement occupe une position qui doit être abolie ou rendue vacante par suite du manque de travail, doit être mis en congé temporaire. L'expression «congé temporaire» est employée généralement dans la terminologie du Service civil pour signifier une séparation du service faite en bonne forme et simplement par suite du manque de travail. Sa signification doit être clairement distincte de celle du mot «renvoi».

On recom-
mande une
politique de
congé
temporaire.

C'est une pratique presque généralement acceptée dans l'administration du service civil de stipuler que les employés ainsi congédiés temporairement doivent conserver tous les droits à la classe d'emploi dans laquelle ils se trouvaient en dernier lieu en service, et que les vacances subséquentes dans d'autres positions de la même classe, ou que la reprise des travaux dans leurs positions précédentes doivent donner lieu à leur réintégration. La procédure à suivre est de placer les noms des employés congédiés temporairement de positions dans une classe quelconque en tête d'une liste d'éligibles pour remplir les vacances subséquentes se produisant dans ces classes dans un ordre inverse à celui de leur congé temporaire (d'ordinaire l'ordre d'ancienneté mais de préférence l'ordre de «compétence»). Les employés d'une saison congédiés temporairement à la fin d'une saison de travail doivent, sans doute, avoir la chance de reprendre leurs positions au commencement de la saison

suivante d'après ce plan, dans l'intérêt de l'Etat tout aussi bien qu'en justice.

Nous recommandons l'adoption de ce principe de "congé temporaire" dans le Service civil du Canada dans l'intérêt de l'économie du gouvernement.

Nous recommandons l'adoption du plan de réinstallation des employés congédiés temporairement, tel qu'esquissé dans le dernier paragraphe, comme étant un plan permettant aux employés de conserver leurs droits d'après le système du mérite.

(k) Les conditions du travail et le bien-être des employés:

Le bien-être des employés est un problème complexe.

Cette phase du problème de l'emploi se rattachant à l'amélioration des conditions physiques et mentales affectant la compétence des employés est trop vaste et trop complexe pour que nous puissions l'étudier en détail dans ce rapport. Elle comporte l'étude de tout ce qui affecte directement ou indirectement le bien-être des employés: pour préciser, les conditions qui influent sur la capacité des employés de donner une attention continuelle et satisfaite aux travaux auxquels ils sont employés.

Considérations affectant le bien-être mental.

Les considérations qui affectent le bien-être mental sont en grande partie d'une nature négative—absence d'inquiétudes ou de crainte. Permanence assurée de l'emploi durant bonne conduite, congé raisonnable en cas de maladie, mesure pourvoyant pour la vieillesse de même que des mesures, pourvoyant pour les cas d'invalidité ou de décès, sont autant de choses ayant pour résultat la tranquillité d'esprit pour les employés.

Rentes et pensions.

Nous avons recommandé un plan de mise à la retraite avec pension pour les employés que la vieillesse a rendus inaptes, et on pourrait fort bien faire entrer dans les cadres d'un plan complet de pensions des mesures pourvoyant pour la vieillesse, le décès, l'incapacité résultant de la maladie tout aussi bien que les accidents.

Congés pour maladie.

Bénéfices en cas de maladie.

Défauts des congés avec traitement.

La question des congés pour maladie fait maintenant l'objet de l'étude de la Commission. Nous sommes d'avis qu'un système de bénéfices en cas de maladie serait bien plus satisfaisant et, certainement, bien plus acceptable dans le sens des affaires que le système actuel des longs congés avec traitement. Le manque d'uniformité, l'encouragement donné au malingre et la punition des employés consciencieux sont quelques-uns des mauvais côtés de la pratique actuelle.

Les mesures actuelles pourvoient amplement aux congés pour vacances.

Les autres moyens d'assurer le bien-être que l'on trouve d'ordinaire dans toutes les entreprises industrielles bien organisées ne sont pas d'une bien grande nécessité dans le Service civil. Il n'est pas absolument nécessaire d'adopter des mesures pour

satisfaire aux exigences sociales, aux moyens de récréation et d'éducation. Ces moyens sont à la portée de la grande majorité des employés civils.

(1) Etablissement d'un mode de coopération entre les employés du Service civil et le gouvernement en sa qualité de patron :

On pourrait être sous l'impression, après une lecture rapide de l'étude plus ou moins technique des problèmes de l'emploi, dans les pages qui précèdent, que l'intérêt humain que l'homme porte naturellement à son travail—sa vie industrielle—a été laissé de côté. Tel n'est pas le cas. Dans toutes les recommandations que nous avons faites nous avons admis que les justes exigences des deux parties, de l'employé civil en sa qualité d'être humain ambitieux et de travailleur, et du public en sa qualité d'employeur modèle, ne pouvaient être satisfaites que par l'application de certains principes de justice sociale. Nous avons reconnu cependant, que l'acceptation d'un principe diffère beaucoup de son application, et que trop souvent l'application n'atteint pas le but visé parce que l'on n'a pas préparé avec soin tous les détails de la mise en pratique des mesures appropriées à la mise en vigueur de ce principe. Cependant l'étude des détails pratiques d'un système se fait inévitablement sur un ton plutôt froid et apparemment antipathique.

Les aspects de l'emploi sont de la plus grande importance et il sera à propos, d'en mentionner ici un des plus importants, bien que jusqu'à ces derniers temps un dont on ait le moins tenu compte, à savoir, le désir de l'employé d'avoir un mot à dire dans l'établissement des conditions dans lesquelles il travaille. Le monde a dédaigné la vieille théorie exprimée par l'expression encore plus vieille "lorsqu'un homme n'aime pas son travail qu'il en cherche un autre." Le monde a admis que lorsqu'un homme a manifesté son aptitude particulière pour un certain genre de travail lorsque ce travail est devenu le travail auquel il consacre sa vie—lui et ses compagnons ont, dans les termes de ce travail, un intérêt qui doit être reconnu.

Nous croyons qu'il serait désirable de dresser un plan dans le but d'obtenir des opinions de fonctionnaires avant de se prononcer sur les conditions qui affectent leur travail. Les questions qui affectent l'employé et qui devraient être décidées en tenant compte de ses intérêts ont trait à toutes les importantes questions de traitement et des heures de travail jusqu'aux règlements moins importants qui déterminent les conditions dans lesquelles il accomplit son travail journalier. Quelques-unes sont des questions relatives à l'emploi en général et dont le contrôle a été délégué par le Parlement à la Commission du Service civil; d'autres sont des questions ordinairement réglées par les sous-

On tient compte des questions d'humanité dans l'emploi.

Représentations des employés.

Suggestion relative à ce plan.

ministres. Un plan efficace doit donc avoir pour but de chercher à connaître le point de vue collectif de tous les employés sur certaines questions générales et le point de vue particulier des employés de chaque ministère sur des questions relatives à leur ministère respectif seulement. De plus, certaines conditions de travail intéressent des groupes d'employés dans des ministères tandis que d'autres intéressent plus particulièrement des groupes d'employés de carrière, de profession, de métiers, ou des employés occupés à des fonctions ordinaires. Le plan relatif aux représentations des employés doit par conséquent comporter certaines mesures permettant d'obtenir l'expression de l'opinion des employés dans certaines classes de travail, de même que ceux de certains ministères. Nous croyons que toutes les exigences peuvent être satisfaites grâce au développement d'un plan rédigé à peu près de la manière suivante:—

D'abord, on devra organiser un conseil consultant des employés, lequel sera composé des représentants des employés de tous les ministères et de toutes les catégories de travaux ou de groupes d'employés à des fonctions ordinaires. Le minimum devra être probablement d'un représentant de chaque ministère (le ministère étant défini par la Commission du Service civil) et un représentant additionnel pour les employés en plus d'un certain nombre déterminé pour les ministères importants. De la même manière, il devra y avoir au moins un représentant pour chaque groupe d'employés occupés à des fonctions ordinaires (ces groupes étant aussi définis par la Commission du Service civil) avec un représentant additionnel pour les groupes les plus importants, d'après le nombre des employés.

Ce conseil consultant des employés, une fois organisé, sera, de fait, composé d'un certain nombre de sous-comités, un pour chaque ministère et un pour chaque groupe d'employés occupés à des fonctions ordinaires et, en demandant l'avis de ces sous-comités, le Gouvernement, la Commission du Service civil et les chefs des ministères seront sans cesse en état de connaître le sentiment des employés d'un ministère, d'un métier ou d'une profession.

Afin que l'on puisse connaître plus rapidement le sentiment collectif de tous les employés sur certaines questions d'intérêt général, il serait bon que le conseil consultant des employés nommât un petit groupe, disons cinq et même trois, parmi ses membres, groupe que l'on pourrait appeler le comité central des employés.

Au sujet du choix des représentants des employés nous sommes portés à recommander, au moins comme adoption éventuelle, qu'une élection ait lieu sous les auspices de la Commission du Service civil.

La Commission devra en même temps adopter le principe de choisir les membres du conseil en tenant compte de la préférence des employés telle qu'exprimée par l'entremise de leurs propres organisations.

Les fonctions du conseil consultant des employés seront de donner une forme aux différents points de vue des employés, de faire des suggestions par interprétation, et de donner des avis ou des conseils aux autorités responsables, lorsque ces dernières le demanderont, sur les questions affectant le bien-être du service. Il ne devra jamais être un comité des griefs, dans aucune acception de ce mot. Son existence devra plutôt servir à empêcher le développement des causes de griefs.

La Commission du Service civil, certains sous-ministres désignés et le comité central devraient se réunir à des périodes fixes, disons tous les trois mois pour étudier les questions d'intérêt commun se rattachant au bien-être du service; les sous-ministres et leurs fonctionnaires adjoints, le membre ou les membres du conseil consultant des employés représentant le ministère, devraient se réunir une fois par mois pour étudier les problèmes qui intéressent le ministère. La Commission du Service civil devrait consulter les membres du conseil consultant des employés, ordinairement le membre ou les membres représentant le groupe intéressé d'employés occupés à des fonctions ordinaires, chaque fois qu'elle étudie des règlements, des règles de procédure ou tout problème d'administration à la solution desquels l'avis et les suggestions des employés pourraient être utiles. On ne devrait pas encourager des discussions intérimaires par des groupes spéciaux. On devrait mettre par écrit et présenter les questions à approuver conjointement, et borner les discussions, aux conférences régulières, aux sujets spécifiques soumis ainsi à la Commission et aux questions sur lesquelles la Commission ou les ministères désirent se renseigner.

NOTE AU SUJET DE
L'ANNEXE A

Les tableaux proposés pour la classification des positions et la standardisation des traitements dans le Service civil, et désignés dans le présent rapport comme Annexe "A," ont été reliés en un volume distinct de 722 pages et intitulé:—

CLASSIFICATION
DU
SERVICE CIVIL DU CANADA

Indiquant toutes les classes, par ordre alphabétique,
ainsi que les définitions, les qualités requises,
les principales étapes d'avance-
ment, et le traitement

Autorisée par le Parlement du Canada et préparée
sous la direction de la

COMMISSION DU SERVICE CIVIL

PAR
ARTHUR YOUNG & COMPANY
Chicago—Toronto—New-York

JUIN 1919
64233—6

ANNEXE B.

Observations sur les développements survenus récemment dans le domaine de l'administration du Service civil et ayant trait spécialement à la classification des positions et à la standardisation des traitements.

Grande-Bretagne, Australie, Nouvelle-Zélande, Canada, États-Unis, Chicago, Pittsburg, Cité de New-York, État de New-York.

L'histoire de la réforme du Service civil a été à peu près la même dans tous les pays. Partout on a constaté des conditions déplorables résultant du système de patronage, mais, en même temps, de nature à stimuler à l'action les partisans d'une meilleure administration; partout on a trouvé la même opposition active chez les bénéficiaires des dépouilles, la même opinion effective, lorsqu'on a pu la soulever, chez les gens bien pensants, mais très difficile à faire naître, partout la même succession de victoires et de défaites. Cependant, au cours de ces dernières années, l'amélioration apportée aux méthodes administratives et à la technique des examens du Service civil a été si prononcée, et l'efficacité et l'économie dans l'administration des affaires publiques, résultant d'une classification et d'une standardisation des positions, ont été si évidentes que la bataille semble être gagnée. L'un après l'autre les pays de langue anglaise n'hésitent plus à s'engager dans cette voie nouvelle du progrès.

Certaines gens sont probablement portées à croire que le travail entrepris par la Commission du Service civil au Canada, partie de cette besogne étant comprise dans ce rapport, ainsi que les propositions faites relativement à une législation progressive pour le Service civil, sont faits dans un but d'expérimentation et sans égard aux dictées de l'expérience. Il n'en est pas ainsi. Dans le but de démontrer que le Canada a suivi, sous ce rapport, la voie reconnue la plus efficace, pratique et représentative de l'opinion d'experts du monde entier, on a ajouté les notes suivantes qui résument l'histoire de la réorganisation du Service civil dans divers pays.

On constatera que les mesures suggérées par la Commission du Service civil du Canada, si elles sont adoptées, sont de nature à placer le Dominion au premier rang des états progressifs en ce qui concerne cette partie de l'administration des affaires publiques qui a trait au Service civil.

Les notes suivantes serviront à passer en revue le développement de l'organisation du Service civil en Grande-Bretagne,

Le projet du Service civil semblable dans tous les pays.

Le projet du Canada n'est pas une expérience.

Le progrès au Canada.

dans le Commonwealth de l'Australie, le Dominion de la Nouvelle-Zélande, le Dominion du Canada, les Etats-Unis, la cité de Chicago, la cité de Pittsburg, la cité de New-York et l'État de New-York.

Grande-Bretagne:*

La compétition dans les examens prit naissance en Gr.-Bretagne.

Vu que le système des examens compétitifs pour des positions au Service civil a pris naissance et s'est développé en Grande-Bretagne, et parce que la réforme du Service civil britannique a eu une grande influence sur les services civils de quelques-uns des grands Dominions de l'Empire britannique et des Etats-Unis, il est tout à fait à propos de décrire en premier lieu l'expérience de la Grande-Bretagne. Toutefois, il faut l'admettre, on n'en tirera aucune leçon d'importance majeure sous le rapport de la classification et de la standardisation des positions civiles. C'est l'établissement du principe des examens compétitifs qui constitue en ceci la plus grande contribution de la Grande-Bretagne.

Le rapport de 1853 fait époque.

On peut remonter au rapport mémorable préparé en 1853 par Sir Stafford Northcote et Sir Charles Trevelyn, le compte rendu de l'évolution du Service civil moderne en Grande-Bretagne, mais une revue préliminaire des conditions antérieures à cette époque est intéressante, en ce qu'elle montre un état de choses semblable aux conditions existant autrefois au Canada.

Statuts anciens.

A partir de 1694 on commença à adopter une série de statuts visant à défranchiser les employés des postes et des contributions indirectes ainsi que d'autres catégories particulières d'employés. Par une loi adoptée en 1809 et dirigée contre le trafic des positions, on manifesta le désir de régulariser l'admission au Service civil. Le Bill de réforme de 1832 n'affecta pas le système de patronage et la situation s'aggrava de plus en plus.

Bill de réforme de 1832.

Auteurs du rapport de 1853.

Il en était ainsi lorsque Gladstone chargea Sir Stafford Northcote et Sir Charles Trevelyn de faire une enquête sur le Service civil. Ces deux commissaires entreprirent de découvrir les moyens de combattre le patronage, de réorganiser le personnel du Service civil, de hausser le niveau des positions de commis et d'attirer vers le Service, en choisissant parmi les jeunes hommes, les meilleurs talents pour le travail intellectuel des bureaux. Leur fameux rapport de 1853 présente deux principes fondamentaux: la compétition libre et l'examen académique d'ordre universitaire. Il y était suggéré que le Service civil fût divisé en catégories, une division comprenant les gradués d'université attachés au travail le plus intellectuel et destinés à des positions d'ordre supérieur, et une division inférieure composée de commis d'instruction ordinaire et employés au travail inférieur et d'ordre mécanique. On y recommanda

Principes fondamentaux du rapport.

* Plusieurs des déclarations contenues dans cet aperçu sont appuyées sur une thèse de Robert Moses sur le Service civil en Angleterre.

l'adoption d'un système d'examens spéciaux pour des personnes spécialement qualifiées et appelées à des postes particuliers; et on insista à ce que le stage de probation fût de vigueur pour tout le monde. Ils recommandèrent aussi l'échelonnage de toutes les positions de manière à éliminer les barrières s'élevant entre les départements et stimuler l'encouragement à la promotion dans tout le service. Les promotions dont on devait tenir un registre devaient être basées sur le mérite. On recommanda aussi des augmentations annuelles de traitement ainsi que l'adoption d'un système favorable de pensions.

Promotion non
restreinte.

Les recommandations faites dans ce rapport donnèrent lieu, dans plusieurs quartiers, à beaucoup de mécontentement, et ce n'est que quinze ans plus tard qu'on adopta le système de compétition dans les examens; trente années se passèrent avant la mise en pratique des autres recommandations exprimées au rapport. C'est en 1855 qu'on fit le premier pas de l'avant en établissant une commission centrale d'examineurs—la Commission du Service civil—indépendante des ministères. Appuyée de ces divers ministères, la Commission adopta une standardisation des positions et dans la suite on fit des examens distincts pour chaque position.

Désapproba-
tion du rapport
de 1853.

Retard pro-
longé de la
réforme.

A partir de 1855, l'idée de compétition, d'expansion et de modification, gagna du terrain et en 1870 la Trésorerie, par un fameux arrêté en Conseil, mit fin au système de patronage et établit celui de la compétition libre. Cet arrêté, modifié seulement par quelques détails, est encore en vigueur à l'heure actuelle.

Arrêté du
conseil de 1870.

Bien que l'Angleterre échappa au système de changements réguliers de fonctionnaires dans le Service civil, le parti au pouvoir, néanmoins, eut toujours la main haute sur le patronage dans les nominations aux postes laissés vacants par les renvois du service, les démissions, les destitutions et les décès, ainsi que par la création de nouveaux ministères. La compétence exigée des fonctionnaires nouvellement nommés est indiquée par les commentaires de l'époque. Par exemple, en 1873, le Chancelier de l'Echiquier déclarait que:

Patronage
étendu.

«Sous l'ancien régime on n'entendait jamais dire qu'un fonctionnaire était nommé à un poste quelconque à cause de sa compétence.»

Encore, un fonctionnaire de longue expérience divise en trois catégories les employés nommés: premièrement, ceux qui sont choisis de l'extérieur et nommés à cause de leur instruction supérieure; deuxièmement, les employés civils fidèles et diligents nommés par patronage mais possédant une haute instruction; troisièmement, ceux—la majorité—dont l'instruction

Catégories de
fonctionnaires
nommés.

est d'ordre secondaire et qui possèdent les qualités industrielles et un talent bien inférieurs.

Progrès
nouveaux.

Au cours des vingt années qui suivirent, on chargea divers comités de chercher à réduire les dépenses du Service civil. Il en résulta un certain nombre de réformes qui donnèrent lieu à l'abolition des positions, la répartition plus équitable des fonctions et des traitements, une nouvelle division des fonctions pour les fins des examens et une avance nouvelle en matière de standardisation.

Conditions
actuelles.

Si l'on étudie sous ce rapport l'état de choses actuel, on constate que le système de la compétition libre n'est pas universellement suivi, mais on continue toujours à en réclamer l'adoption. On cherche constamment à étendre cette compétition aux emplois professionnels et techniques. Malgré le fait qu'on ait insisté, par l'entremise de diverses commissions comme par l'adoption d'ordonnances et de règlements, sur la reconnaissance d'un système de promotions sur mérite seulement, le degré de séniorité compte encore pour beaucoup. Des enquêtes ont démontré que l'influence indue est rarement exercée lorsqu'il s'agit de nomination ou de promotion à des postes d'ordre supérieur, et que le public en général ne cesse de demander l'observance rigoureuse de la loi du Service civil. On s'agite considérablement dans le Service civil contre la répartition des employés en groupes arbitraires et contre l'absence de promotion libre des rangs inférieurs aux positions d'ordre supérieur.

La séniorité
est encore un
fait important.

On ne veut pas
de division ni
de restriction
de promotion.

Rapport récent
du Comité
Haldane.

Un rapport vient d'être publié par un comité nommé en juillet 1917 sous la présidence de Lord Haldane et comprenant deux employés civils—Sir George Murray et Sir Robert Moran. En présentant ses commentaires sur l'état de choses actuel, ce comité a déclaré qu'il existe beaucoup de répétition de travail, ce qui indique une grande ignorance des fonctions des divers départements, et ce même comité fait des suggestions importantes concernant la réorganisation et l'amélioration du Service sous ce rapport.

Le Commonwealth de l'Australie:

Les colonies ont profité de l'expérience de la mère-patrie pour se protéger contre les méfaits du patronage. En Australie comme en Nouvelle-Zélande on a fait des progrès remarquables en établissant le service public sur les principes d'une administration scientifique et saine. Leur expérience relativement à la classification des fonctions publiques et à la standardisation des traitements est particulièrement intéressante sous ce rapport. Bien que leur technique diffère sous certains rapports importants de celle qui a été suivie depuis quelques mois dans la classification du Service civil du Dominion—considération prise des avan-

Technique de
classification
et de standardi-
sation sem-
blable à celle
du Canada.

ces faites dans le mode d'administration du Service civil au cours des années qui se sont écoulées depuis leur classification—, il est évident à quiconque veut étudier les archives de leur expérience que les théories fondamentales sur lesquelles elles se sont basées sont les mêmes et qu'elles évoluent graduellement vers des classifications du genre de celle qui est aujourd'hui proposée pour le Canada.

Le Commonwealth de l'Australie a été établi le premier janvier 1901, et en vertu de l'autorité de sa constitution divers ministères furent organisés, y compris les Postes, les Télégraphes, les Téléphones et les autres ministères de l'Etat y furent amalgamés. Le 5 mai 1902 une loi pourvoyant à la réglementation du service public reçut la sanction royale. Cette loi pourvoyait à l'émission d'un code de règlements très étendus et contenant beaucoup de matière originale.

Dans son premier rapport annuel de 1904, le Commissaire du Service public s'exprimait ainsi:

«Après avoir fait un examen rapide de l'état du Service civil du Commonwealth en général, et, en particulier, de ses parties constituantes—caractérisées comme elles l'étaient par l'absence d'uniformité ou de similitude, mais d'une homogénéité absolue—, j'ai été profondément saisi du fait qu'avant d'en arriver à une administration définitivement satisfaisante, on devait tout d'abord classifier le Service civil d'après une base uniforme.....Le but constamment visé était d'adopter un plan qui, tout en étant équitable pour les fonctionnaires et en donnant la pleine valeur au travail effectué, ne constituerait pas un poids trop lourd sur l'état financier du Commonwealth.»

Réforme du
Service civil en
Australie.

Classification
reconnue
d'abord comme
essentielle.

Autant que la chose fut pratique, on scruta soigneusement le travail de chaque fonctionnaire et en dix-sept mois on classa tout le service qui comprenait à cette époque 11,661 employés et on en soumit le rapport au Gouverneur général. En soumettant son rapport touchant cette classification, le Commissaire dit:

11,661 posi-
tions classifiées
en dix-sept
mois.

«En préparant un mode de classification on s'est efforcé de voir à ce que tout fonctionnaire..... qui donne un service efficace et volontaire doit en retour avoir une chance favorable d'avancement, et, en même temps, l'organisation du service a été effectuée d'après un principe clairement défini et tel qu'il aidera matériellement, croit-on, à l'administration économique et saine des départements»

On fit également des suggestions relativement à un système moderne d'examen, à la tenue d'examen pratiques, à la promotion des méritants sur une base scientifique et à des enquêtes périodiques dans les ministères du gouvernement sous la direc-

Recommen-
dations.

tion d'inspecteurs contrôlés par le Commissaire du Service public.

Répartition
équitable des
fonctionnaires.

On institua une Commission d'appel et d'enquête chargée d'examiner les plaintes formulées contre la classification et les décisions du Commissaire du Service public. On ne devait accorder des augmentations de salaire que sur la recommandation du Commissaire et à la suite d'une enquête complète de la part du chef permanent du département intéressé. Le Commissaire détermina aussi le nombre de fonctionnaires qu'il jugea nécessaire au bon fonctionnement de chaque division, classe ou catégorie établie.

Permutation
et promotion.

On améliora aussi considérablement les chances de permutation et de promotion des fonctionnaires compétents dans les divers ministères. L'article 32 de la loi définit ainsi le mot compétence: qualités spéciales et aptitudes à exécuter les devoirs de bureau, ainsi que le mérite et une conduite bonne et diligente. "Le Commissaire annonça qu'il avait l'intention de voir à ce que "tous les fonctionnaires aient autant que possible égales chances d'atteindre les rangs supérieurs du service." On détermina des lignes bien définies de promotion qui furent présentées sous forme de diagramme, et le rapport ajoute:

«On a considérablement élargi le champ des promotions..... le principe suivi étant de fournir..... une ouverture de promotion pour toutes les catégories d'employés et conduisant à des positions responsables et importantes. Le point à considérer est que l'avancement futur d'un fonctionnaire ne doit pas être obstrué par le fait qu'un fonctionnaire, à cause des circonstances, a été nommé à un poste particulier.»

Le Dominion de la Nouvelle-Zélande:

Stipulations de
la loi du
Service public.

En Nouvelle-Zélande une loi du Service public de 1912 plaçait sous le contrôle d'un commissaire et de deux commissaires-adjoints, tous les ministères du Service public, à l'exception de celui des Chemins de fer, le Service législatif, la Sûreté et les Etats-Majors de la Défense. Cette loi conférait au Commissaire et ses délégués le pouvoir de faire des enquêtes périodiques dans les ministères et les obligeait à faire rapport au Gouverneur, une fois par année, touchant l'état et les besoins du Service public. Elle stipulait aussi en matière de promotions, diminution ou augmentation de salaires, allocations spéciales pour bonne conduite ou à cause de l'augmentation en importance du travail, salaires minimums, destitutions et renvois. Elle contenait de magnifiques clauses relatives aux examens et à la nomination des employés civils, les nominations aux postes vacants, les examens de promotion et la tenue de registres d'emploi.

Dans son premier rapport le Commissaire dit:

«Un des premiers devoirs du Commissaire doit être de classer les fonctionnaires du service public ainsi constitué.»

En conséquence, les 11,000 fonctionnaires du Service civil furent classifiés dans une période de huit mois. Les tableaux annexés à la loi indiquaient l'échelle des traitements pour les employés professionnels et les commis. Dans son premier rapport annuel, le Commissaire déclara que:

«Il était laissé à la discrétion du Commissaire de décider des divisions dans lesquelles les fonctionnaires devaient être placés d'après leurs catégories de salaires dans telles divisions..... Quant à la division générale, la responsabilité de fixer les échelles de salaires était laissée au Commissaire tout comme celle de déterminer le traitement des fonctionnaires temporaires.»

Il a été publié deux rapports intéressants contenant les résultats d'études détaillées de l'efficacité du mode d'organisation des ministères, et nous regrettons que l'espace ne nous permette pas d'en faire de commentaires. Cependant l'extrait suivant présente un intérêt tout particulier:

«Le Commissaire sera tenu de déterminer le genre d'épreuves nécessaires en ce qui a trait aux limites en matière de compétence que la loi place à certains endroits dans les échelles de salaires..... La loi prévoit à l'établissement d'un Bureau d'appel auquel peuvent s'adresser les fonctionnaires mécontents des décisions du Commissaire ou de leur classification. Le Commissaire est tenu en plus de faire des enquêtes dans les départements et de faire un rapport périodique des résultats de ces enquêtes. La loi donne des pouvoirs très vastes en matière de destitutions ou de renvois de fonctionnaires lorsqu'il est jugé nécessaire.»

Les critiques et les ennemis de la classification des positions et la standardisation des traitements feraient bien de consacrer quelque temps à une étude sympathique de la réforme de l'administration civile aux antipodes. Bien que les forces des préjugés aveugles contre un changement quelconque ne fussent probablement pas ancrées aussi profondément dans ces pays qu'ailleurs, il est instructif et intéressant de remarquer la manière dont les mêmes principes, qui sont soutenus aujourd'hui au Service civil canadien, ont été là-bas mis en vigueur et appliqués à la satisfaction de tous, tandis qu'il y a une tendance de plus en plus prononcée en faveur de l'adoption de la classification jusque dans les mêmes détails.

Le Dominion du Canada:

Histoire au Canada est la répétition de celle des autres pays.

L'histoire du Service civil au Canada est semblable à celle des autres pays en ce qu'elle fait ressortir non seulement les méfaits résultant du système de patronage mais aussi le progrès lent fait par les partisans de la réforme dans leur lutte contre le système ancré des dépouilles aux vainqueurs, tout comme dans leurs efforts pour placer le service sur une base convenable. Le rapport de la Commission du Service civil du Canada pour l'exercice clos le 31 août 1918, donne un compte rendu complet du progrès de la réforme du Service civil en ce pays. En conséquence, nous n'en donnerons ici qu'un bref résumé des principaux événements.

Série de commissions royales.

En 1868 la première d'une série de commissions royales était nommée, et comme résultat de son travail d'enquête, on adoptait la première loi du Service civil concernant les fonctionnaires civils à Ottawa. Par suite de certains abus on nomma en 1880 une seconde commission royale qui recommanda une plus grande application du principe du mérite. Petit à petit on amenda la loi du Service civil, mais graduellement les statuts s'affaiblirent et les abus étant devenus si considérables qu'en 1891 une troisième commission royale était chargée de faire une nouvelle enquête. Cette Commission fit de fortes recommandations dont la plupart ne furent pas insérées dans la loi. En 1907 le Gouvernement nomma une autre commission qui s'accorda avec les commissions antérieures en recommandant que les nominations soient faites par voie d'examens compétitifs et qu'une Commission du Service civil soit établie pour la direction de ces examens. En 1908, on décida de donner suite à ces recommandations et on adopta une loi pourvoyant à l'établissement d'une commission avec pouvoirs appropriés mais dont la juridiction était limitée au "Service intérieur."

La Loi de 1918.

Peu de temps après le besoin d'une réforme dans le Service civil devint si impérieux, surtout à cause de la nécessité de jeter vers la victoire finale des Alliés toute l'énergie de la nation, qu'aux élections générales de décembre 1917 un des partis politiques s'engagea à établir cette réforme. Le 24 mai 1918, on adopta une loi du Service civil très avancée donnant à la Commission le contrôle du Service extérieur et augmentant les pouvoirs de celle-ci en matière d'examens et d'enquêtes avec droit de procéder immédiatement à la classification du "Service extérieur".

Activités de la présente Commission.

Depuis le 24 mai 1918, la réforme du Service civil au Canada a marché à grands pas. Le Secrétaire de la Commission qui, à titre de Président de l'Assemblée Nationale des Commissions du Service civil avait une connaissance approfondie des meilleures méthodes modernes d'administration civile, prit des mesures en vue de faire commencer la classification ci-contre à une

date plus rapprochée. Il convient ici de reconnaître à la Commission du Service civil et à son Secrétaire le mérite non seulement d'avoir lancé l'entreprise de bonne heure, mais encore de l'avoir poussée jusqu'à terme en moins de temps et à meilleur compte que pour d'autres classifications moins étendues et impliquant une moindre somme de travail.

Au cours du travail de la classification par sa division d'orga-
nisation, la Commission se livra à d'autres travaux. Depuis un an elle a inauguré avec fermeté l'application du principe du mérite au "Service extérieur" tout comme elle a appliqué celui des examens de concours pour des positions disparates, telles celles de gardiens de phare dans des endroits isolés jusqu'à l'importante position d'acheteur de la Commission des Achats de guerre. Elle n'a cessé d'insister sur le fait qu'on ne pouvait donner à la loi qu'une seule interprétation et que cette loi s'applique à tous les départements et divisions du Service civil. Elle n'a pas failli à son devoir en admettant que toutes sortes de positions sont d'ordre "professionnel et technique" et devraient être remplies sans examen. De fait elle n'a fait d'exception que dans le cas d'une seule position pendant l'année qui s'est écoulée après l'adoption de la loi. L'établissement de ce principe dans un délai si court mérite en lui-même d'être signalé.

La Commission s'est aussi attaquée fortement aux abus d'une mauvaise organisation et de l'encombrement dans le personnel, situations commentées depuis cinquante ans par diverses commissions royales, et elle est actuellement à porter remède à quelques-unes de ces conditions si souvent critiquées. On est actuellement à réorganiser le département de la Papeterie et des Impressions, dans le but d'y implanter des méthodes d'efficacité et d'économie. La Commission a effectué la réorganisation de son propre personnel d'une manière à lui permettre de contrôler l'emploi des 60,000 fonctionnaires ou plus que compte le Service civil du Canada.

La Commission est prête, dès que le Parlement aura adopté la classification et qu'il aura apporté à la Loi du Service civil les amendements nécessaires, à mettre la classification en vigueur; elle est prête aussi à adopter les nouveaux règlements concernant les examens, les nominations, les permutations, les avancements, les congés temporaires, les démissions, les suspensions et autres opérations dans tout le Service, et à mettre en pratique un système d'examens par lequel on pourra fournir aux divers départements le personnel dont ils auront besoin. Elle est encore prête à entreprendre des études d'organisation dans le but de déterminer le caractère et le nombre des employés nécessaires à chaque département et à adopter, avec le concours

des chefs des départements, des méthodes convenables de procédure administrative.

Il est un fait digne de remarque que malgré le nombre de comités spéciaux et d'individus qui ont étudié, rapporté, critiqué et généralisé les conditions qui étaient passibles d'amélioration dans le Service civil, il restait à la Commission actuelle d'entreprendre la tâche difficile, longue et ingrate d'établir les fondations sur lesquelles ces améliorations pouvaient être basées.

Aux Etats-Unis:*

Premières
lutttes contre le
partage des
dépouilles.

La réforme du service civil aux Etats-Unis commença quand le public en général se rendit compte de l'énorme gaspillage des fonds publics qu'entraînait le partage des dépouilles d'après le principe de la succession des partis au pouvoir. La lutte contre le régime du patronage s'affirma dans le domaine des faits dès 1850, quand des efforts furent tentés pour faire adopter des lois soustrayant la nomination aux emplois à l'influence de ceux qui pouvaient s'en servir au gré de leurs ambitions de chercheurs de places. Les résultats devinrent visibles en 1853, époque à laquelle furent édictés les premiers règlements restreignant le droit de nomination. En même temps fut adopté l'ordre des traitements qui est maintenant en vigueur dans les départements de l'administration fédérale. En 1871 fut franchie dans la voie de la réforme une autre étape digne de mention, quand le Congrès autorisa le président à poser les règles générales d'admission dans le service civil.

La Loi du
Service civil de
1883.

En 1883, l'adoption de la loi du service civil marqua l'aboutissement réformiste des trente années précédentes. Cette loi fut le fruit direct de l'assassinat du président Garfield par un chercheur de place déçu, qui croyait avoir eu la promesse d'une position qu'il ne put jamais obtenir. La loi décrétait la constitution d'un personnel chargé de s'enquérir, de faire des recommandations et des rapports, de préparer des statuts et règlements, de faire passer des examens, de tenir des registres et délivrer des certificats aux candidats. Jugée à la lumière de l'idéal moderne, de même que du point de vue de la législation des états en cette matière, elle ne répondait guère à son objet, attendu qu'elle avait été rédigée tout d'abord pour combattre le favoritisme et qu'elle n'offrait aucun programme intelligent de contrôle des charges publiques.

Nécessité d'une
classification.

Quand la loi du service civil fut adoptée, le besoin d'une organisation systématique et cohérente apparut clairement, puisque les différentes parties du service s'étaient développées sous l'influence de systèmes divers. On prévoyait qu'il serait

* La source d'un certain nombre d'affirmations contenues dans le présent chapitre se trouve dans une étude récente de John T. Doyle, secrétaire de la Commission du Service civil des Etats-Unis.

impossible d'établir le service sur une base solide tant qu'une classification n'aurait pas été opérée en vertu d'un principe uniforme. Des projets de loi furent donc déposés tant à la Chambre qu'au Sénat, constituant une commission chargée d'étudier la gradation des traitements suivant l'importance des fonctions remplies, d'établir une pratique uniforme concernant les absences et de faire rapport. Le préambule de l'un de ces bills affirmait l'existence de fortes inégalités de traitements, imputables au fait que ces traitements avaient été arbitrairement fixés dans les cas particuliers et à différentes époques, en l'absence de tout principe directeur. Dans un discours prononcé à la Chambre le 30 mars 1886, au cours du débat sur un bill ayant pour objet d'assurer une classification et des traitements équitables, l'honorable William R. Cox disait entre autres choses:

"Il enlèverait aux chefs de service une généreuse discrétion, dont ils pourraient abuser dans certains cas, et supprimerait la tentation d'extravagance et de favoritisme en désignant directement l'objet spécifique de la somme votée."

"Aucune tentative n'a été faite pour classer le travail d'après le traitement et le traitement d'après le travail et la responsabilité, et en vertu du système actuel il est impossible au Congrès de s'attarder et d'accorder son attention au redressement des abus."

La loi du Service civil remédiait aux abus des plus flagrants du patronage, mais elle ne fournissait pas la base qui permît à l'administration gouvernementale de se tenir à la hauteur des progrès réalisés dans le monde du commerce. A mesure que s'accusait le développement des principes d'efficacité et de méthode dans le domaine des affaires particulières, le public se mit à se demander pourquoi les affaires publiques ne pourraient pas être également administrées sur une base d'efficacité et d'économie. Ce développement des affaires privées mettaient en pleine lumière l'état peu satisfaisant du service public, et la moyenne des votants commença à se demander pourquoi les fonctionnaires publics s'en tenaient à des pratiques surannées et ruineuses.

A partir de 1883, il fut reconnu que l'une des conditions nécessaires à l'établissement d'une bonne méthode de contrôle des emplois publics et à la réalisation de l'efficacité qui s'ensuit, se trouve dans la classification sur la base des fonctions remplies. La classification de 1853-54 est depuis longtemps devenue insuffisante. Le nombre des employés dans le seul district de Columbia est passé de 700 qu'il était alors à 104,000, sans compter les employés des postes, et le volume comme les complications du travail ont pris de telles proportions qu'il n'est plus possible à

L'accroissement du service.

Le Congrès nomme une commission de reclassification.

ceux qui sont constitués en autorité de s'en tenir à leurs observations personnelles pour faire concorder les traitements avec les fonctions à remplir.

Au début de 1919, le Congrès des Etats-Unis, reconnaissant le besoin d'une amélioration des conditions d'emploi, créa une commission mixte de reclassification composée

«de trois sénateurs.....nommés par le président du sénat, et de trois représentants.....nommés par l'orateur. Ladite commission doit soumettre son rapport et ses recommandations le plus tôt possible, et à tout événement le deuxième lundi de janvier 1920, et les membres de cette commission recevront un traitement de \$625 par mois à moins qu'ils ne reçoivent déjà un autre traitement du gouvernement.....Il est du devoir de la commission de s'enquérir des taux de traitement payés aux fonctionnaires civils par le gouvernement municipal et les divers services administratifs.....et de faire rapport par bill ou autrement..... concernant la reclassification et le remaniement des traitements qui devraient être effectués afin d'établir des traitements uniformes et équitables pour les emplois de même nature».

Le programme
de la Commis-
sion.

La Commission poursuit activement ses travaux depuis plusieurs mois. Elle se renseigne sur les fonctions de chaque unité dans chaque département, et sur la nature du travail et les responsabilités afférentes à chaque position en particulier. Elle classe les 104,000 positions du district de Columbia sur la base fondamentale de la nature de chaque emploi; et non seulement elle tient strictement à jour ses dossiers du service, mais elle prescrit l'inscription dans sa classification de toutes les permutations du service afin qu'il ne soit pas nécessaire de jamais refaire cette première étude et que les étalons de traitements "uniformes et équitables" établis pour chaque catégorie d'emplois puissent être immédiatement et en tout temps appliqués au service en général et à chaque position en particulier. Jusqu'à présent elle a envoyé plus de cent mille questionnaires qui doivent être remplis par les employés et leurs supérieurs immédiats, et qui fourniront des données préliminaires au sujet du travail relevant des divers emplois du service.

La Commission
engage des
spécialistes.

La Commission a organisé des comités de départements qui l'aident dans son travail. Elle a retenu les services de spécialistes expérimentés en ces sortes d'entreprises pour diriger son personnel et le conseiller sur les détails techniques des travaux. Elle organise un personnel qui, d'après les estimations actuelles, comprendra au moins huit enquêteurs de classification, seize classificateurs préliminaires, douze classificateurs experts, un spécialiste en organisation, un spécialiste en tableaux, un directeur, un sous-directeur, une équipe de bureau de quinze à vingt sténographes et préposés aux écritures, un personnel préposé

aux recherches, des comités consultatifs de citoyens et des comités consultatifs d'employés civils et de fonctionnaires surveillants (ces derniers comités comprennent environ sept cents personnes).

La ville de Chicago :

Bien qu'une loi parfaite du service civil, décrétant l'établissement du régime de promotion au mérite, eût été mise en vigueur à Chicago en 1895, plusieurs années s'écoulèrent avant qu'on tentât l'application d'après les méthodes scientifiques. L'ordre des positions était basé sur le traitement plutôt que sur les fonctions et les responsabilités et l'attribution des appointements se faisait sans qu'il fut tenu compte des exigences du service au point de vue de l'instruction et des aptitudes des titulaires. Loi de 1895.

En 1900, la nécessité de tenir compte de la compétence des employés paraît avoir été pour la première fois reconnue par la Commission du Service civil. Un projet de constitution de dossiers à cette fin fut élaboré, mais il échoua parce que, en l'absence d'une classification appropriée, basée sur les fonctions à remplir, et de l'uniformité des traitements, on constata qu'il était impossible de standardiser les emplois.

En 1905, la Commission s'attaqua de nouveau au problème de l'amélioration des méthodes d'administration du Service civil. La gradation des fonctions est recommandée. Vers cette époque, cependant, la fausseté d'un classement basé sur le traitement était bien admise et dans son rapport annuel le président de la Commission recommandait un "système de classement résultant des fonctions particulières remplies" par les employés. Le rapport ajoutait qu'après un tel changement dans le projet de classification il serait nécessaire d'établir un système de traitement se rattachant directement à la nature du travail et à la responsabilité qui incombe à chaque employé.

C'est en 1908 seulement que fut mise en train l'œuvre pratique de standardisation. Au commencement de 1909, une commission extraordinaire d'efficacité fut nommée pour étudier le problème. Sur sa recommandation, un personnel spécial, appelé *division d'efficacité*, fut constitué pour travailler dans le bureau de la Commission du Service civil. Les fonctions de ce personnel étaient presque identiques à celles de la division d'organisation de la Commission du Service civil du Canada. Classification terminée. C'est ce personnel qui pour la première fois dans cette ville et, en fait, aux Etats-Unis, fit un effort couronné de succès pour classer un service civil sur la base des fonctions et des responsabilités des emplois. La classification comportait l'étude des fonctions de tout le service, comprenant au delà de 15,000 positions. Après huit mois de travail, un rapport élaborant un projet de classification basée sur les fonctions fut déposé en même temps

qu'une série de graphiques indiquant l'organisation départementale et les degrés d'autorité et faisant des recommandations sur plusieurs questions d'organisation et de procédure.

Adoption de la classification.

Les principes et le plan exposés dans ce premier rapport furent adoptés. La nouvelle procédure, comportant les premiers examens et les examens de promotion basés sur les fonctions et les qualités requises, fut mise en œuvre, et depuis cette époque elle a toujours été suivie avec succès. Le conseil municipal adopta la politique financière de la cité des dispositions les plus fondamentales du programme, dont la plus importante porte que les salaires sont votés sur la base de la classification et pas autrement. En outre, les augmentations annuelles sont prévues et votées dans le budget annuel et les crédits affectés à ces augmentations sont mis à la disposition des départements pour être appliqués suivant les dispositions du plan de classification.

Application de la classification.

Les travaux exécutés aux Etats-Unis dans la suite n'ont pas modifié sensiblement les principes de la classification de Chicago. Le plan des traitements uniformes, minima et maxima, les augmentations dans les limites d'une compétence éprouvée, la promotion au mérite, la coopération entre les autorités préposées au vote des crédits, à la direction et au recrutement du personnel en vue de la classification et de la standardisation des emplois, tous ces principes observés avec succès et continuité dans le service ont été généralement acceptés comme sûrs et désirables.

La ville de Pittsburgh:

Enquête sur les conditions d'emploi autorisée en 1914.

Objets de cette étude.

Une enquête sur les conditions d'emploi du gouvernement municipal de Pittsburgh, Pennsylvanie, fut autorisée par le conseil municipal en 1914. L'objet principal de cette étude était d'égaliser les taux de traitement pour les mêmes travaux ou les catégories de travaux similaires et d'élaborer un programme précis de service civil en vue de la mise en vigueur des règlements d'entrée, de permutation et de promotion adoptés par la Commission du service civil.

Vice des conditions d'emploi.

Les vices de la situation au point de vue des traitements et du contrôle du service civil à l'époque où cette étude fut entreprise, peuvent se résumer comme suit: aucun taux fixe d'entrée, aucun taux maximum établi, aucune base uniforme d'avancement, un système de promotion insuffisant, multiplicité et mauvais emploi des titres de classification.

Rapport soumis et adopté.

Le rapport sur la standardisation des grades et taux des salaires fut soumis le 1er octobre 1914. A la date du 20 mai 1915, une résolution du conseil fut adoptée appliquant virtuellement les principaux détails du programme de standardisation tel qu'élaboré. L'analyse minutieuse faite au cours de l'étude révéla

incidemment qu'un grand nombre de positions pouvaient être abolies sans désavantage pour le service. Les recommandations faites dans ce sens n'étaient pas contenues dans le rapport même, mais l'information fut plus tard utilisée et amena la réalisation d'importantes économies.

Indication
d'économies
incidentes.

Au cours de l'enquête, et ce fut là un autre résultat indirect du travail de standardisation, s'accumulèrent tout un faisceau de renseignements connexes sur l'organisation et la procédure des divers bureaux et offices, les renseignements faisaient toucher du doigt les inconséquences de procédure, le doublement du travail, le caractère suranné des méthodes, le chevauchage des juridictions et la possibilité de faire des changements importants dans l'organisation. Cette information fut utilisée comme base d'améliorations subséquentes.

Renseignements sur l'organisation et le système.

La ville de New-York:*

Le besoin de standardisation des conditions de travail dans le service public fut officiellement reconnu par la cité de New-York, en janvier 1910, dans une résolution de la Commission d'évaluation et de répartition.

Le besoin de
standardisation
reconnu en
1910.

Par suite de l'antagonisme du conseil des échevins et de l'attitude hostile ou indifférente des chefs de services, le premier pas dans la voie de la standardisation fut retardé pendant plus d'un an, puis l'enquête fut entravée par le manque d'argent.

Opposition et
manque
d'argent.

Les travaux débutèrent par l'étude des conditions d'emploi dans le département des finances et un rapport des constatations fut déposé le 26 juillet 1912; à la suite de ce rapport, le contrôleur recommanda fortement la continuation du travail dans tous les départements de l'administration municipale.

Commence-
ment du tra-
vail en 1912.

A cette fin une sous-commission d'évaluation et de répartition fut nommée, qui, le 17 octobre 1912, soumit à la commission un rapport définissant le but de l'enquête, telle qu'on entendait qu'elle fût entreprise pour toute la ville et élaborant un programme d'action. Ce rapport fut approuvé et une somme de \$25,000 votée pour les traitements du personnel provisoire jusqu'à ce que les crédits de l'exercice suivant fussent disponibles. Afin de mettre la commission en mesure de compléter le travail dans un délai raisonnable, un crédit fut inscrit au budget de 1913. Ce crédit fut voté et dans l'année 1913 le travail fut poursuivi sous la direction de la sous-commission.

Elaboration du
programme.

Pendant l'année 1913 le travail avança lentement et fut partiellement sans utilité. Ce ralentissement est imputable à l'inhabileté du personnel, aux lacunes de l'organisation,

Progrès peu
satisfaisants en
1913.

*Extrait des rapports du Bureau des recherches municipales de la cité de New-York.

Motifs. à l'absence de méthode et à la difficulté de traiter avec les fonctionnaires et employés.

Création du *Bureau of Standards, 1914.* En avril 1914, un **Bureau of Standards** fut créé à titre d'agence permanente du personnel, sous la juridiction de la Commission d'évaluation et de répartition; l'une de ses fonctions était de prendre à sa charge et de poursuivre le travail de la sous-commission.

Renseignements obtenus sur la situation. L'un des premiers actes de ce **Bureau** fut de recueillir des renseignements précis et récents concernant le travail et les conditions de travail de chaque employé de la ville. D'après

Adoption de la classification. ces données, une classification fut adoptée, basée sur la relation d'un emploi avec un autre, et des spécifications pour chaque sorte d'emploi furent rédigées sur la base des exigences du travail à faire, de la formation et de l'expérience nécessaires pour s'en acquitter. Une échelle précise de traitements basée sur les exigences du travail fut également adoptée. En novembre 1914, le directeur du **Bureau of Standards** déposa son premier rapport sur les traitements et grades, contenant un plan détaillé pour la classification des emplois municipaux de la cité de New-York. La Commission d'évaluation et de répartition ne donna aucune suite à ce rapport.

Discussion du rapport. On passa à la discussion des premiers brouillons de classification, de spécifications et de taux de salaires. De nombreuses conférences entre départements et autres groupes eurent lieu et une correspondance volumineuse fut échangée. Enfin, le 20 mars 1915, le directeur du **Bureau of Standards** fit rapport que son bureau était prêt à soumettre à l'étude des spécifications précises du travail et de ses gradations de traitements pour les différentes catégories de services rendus par les employés de la ville. Ce rapport subit aussi des retards et ce n'est qu'en juillet 1915, sur des représentations variées et pressantes, que l'impression des spécifications pour un seul service fut formellement approuvée.

Délais. Pendant les derniers mois de 1915 et la première partie de 1916, de nouveaux progrès furent accomplis dans la voie de la standardisation grâce à l'utilisation des résultats du travail du **Bureau of Standards**. En juin 1916, les spécifications types de tous les services, sauf ceux de la police et des incendies, furent publiées. Celles du service de la police furent publiées subséquemment.

Spécifications types publiées en 1916. Les spécifications furent rédigées dans la pensée qu'elles pourraient être mises à la base de la procédure suivie pour les nominations; les augmentations de traitement aux différents grades; l'avancement d'un grade à un autre; les permutations; la discipline, y compris les suspensions et les renvois; les allocations de retraite et de pension; le développement de l'efficacité dans le service civil; les dispositions en vue de l'amélioration,

Objet des spécifications.

ainsi que pour le confort et le bien-être des employés civils, prises par les fonctionnaires qui pourraient être tenus responsables de l'application des statuts et règlements adoptés par le Conseil des échevins et d'autres corps constitués en autorité. Pour arriver à ce résultat, il était nécessaire de classer les emplois d'après les aptitudes spéciales requises et de définir clairement chaque emploi ainsi que ses exigences, afin que nominations, promotions et émoluments de service fussent basés sur des types bien compris. Principes de la classification.

Les frais de préparation des " spécifications " (de la classification) pendant les quatre années ont dépassé \$400,000. Le nombre des positions intéressées est de 60,000 à 70,000. Coût du travail.

Ces spécifications sont maintenant utilisées par les autorités financières de la ville, bien qu'il soit compris qu'elles n'ont pas été incorporées dans l'organisation du service civil. Utilisation de la classification.

L'État de New-York:*

Au cours de sa session de 1915, la Législature de l'Etat de New-York créa au Sénat un comité du service civil chargé de s'enquérir de toutes les questions touchant le contrôle et la réglementation du service civil de l'État. Ce comité fut constitué tout d'abord pour étudier les conditions d'emploi afin d'établir une base pour la reclassification des positions et la standardisation des grades et taux de traitement. Après que le comité eut fait un rapport préliminaire, la Législature autorisa la continuation de l'enquête. Un comité du service civil créé au Sénat en 1915. But du comité

En vertu de cette autorisation, le comité fit une enquête très étendue non seulement sur les conditions d'emploi mais aussi sur le mécanisme gouvernemental et les méthodes administratives. Le rapport fut déposé le 27 mars 1916. Partie de l'enquête.

Le comité trouva la preuve, qu'il estima convaincante, du gaspillage de sommes considérables dans l'administration des affaires de l'État, et il attribua une grande part de ce gaspillage aux défauts qui existaient dans l'organisation du service civil. Au nombre des plus importantes constatations signalées par le Comité se trouvaient les suivantes: Constatations du comité.

Beaucoup d'irrégularité dans les taux des traitements ainsi que plusieurs cas de rémunération excessive. Le montant de l'excédent des anciens taux sur les taux maxima recommandés pour les catégories de travaux en question, s'élevait à \$380,082. Le montant total de l'insuffisance de certains traitements était de \$83,050. Cette irrégularité dans les traitements provenait surtout de deux causes—la pratique qui consiste à faire les nominations aux mêmes catégories d'emplois à des taux très différents, et la pratique qui consiste à accorder des augmentations et de l'avancement aux employés sans qu'il soit tenu Irrégularités dans les taux des traitements. Causes d'irrégularités.

*Extrait du rapport du comité Horton.

compte suffisamment de leurs mérites relatifs ou du changement de fonctions.

Titres fictifs
et inutiles.

Le comité constata l'existence d'une multitude de titres fictifs et inutiles, qui mettaient de la confusion dans le travail, causaient des froissements entre employés et des difficultés administratives au point de vue de la répartition et du contrôle du personnel. On découvrit 943 titres de ce genre. Le rapport dit à ce sujet :

«Des employés affectés à divers travaux....., pour lesquels des traitements annuel de \$840 à \$1,200 par année seraient raisonnablement justifiés et qui devraient être classés sous un seul titre général, touchent actuellement des traitements dont les taux varient de \$600 à \$2,700 par année, sous 98 titres distincts.»

Système
d'avancement
et de promo-
tion défec-
tueux.

Quant à l'avancement et à la promotion, le rapport déclare que le système est incomplet et inéquitable, qu'il a été une source d'injustices à l'égard des employés et de frais excessifs pour l'État. Souvent l'avancement a été influencé par un accident ou par des considérations de préférence personnelle. On a fait peu de cas du mérite éprouvé, de l'efficacité, de la durée du service. La Loi actuelle du Service civil autorise la promotion d'un grade de traitement à un autre sans changement de fonctions, et en vertu de cette clause, des employés, dont la responsabilité n'avait pas ou avait peu augmenté, ont obtenu de l'avancement sans justification et à maintes reprises. Les augmentations de traitement ont été données sans égard au mérite relatif ou au nombre d'années de service. Les promotions ont été accordées dans d'étroites limites, à cause surtout des restrictions de la loi. De l'avis du comité, "Peut-être aucun facteur n'a-t-il autant contribué à abaisser le niveau d'efficacité des employés de l'État que le système irrégulier d'avancement et de promotion comme au hasard, qui a trop peu permis de reconnaître les services des hommes compétents et accordé trop de protection et d'égards aux incompetents."

Organisation
surannée et
insuffisance de
méthode.

Concernant l'organisation et la méthode, le rapport fait les commentaires suivants :

«Les formes surannées d'organisation, le dédoublement du travail et les méthodes plus conformes aux principes d'affaires sont intimement liés au système non standardisé du contrôle du travail. Le dédoublement de l'effort s'étend dans toutes les directions.....Le ralentissement d'activité est si marqué, si général est le dédoublement du travail ainsi que le chevauchage des fonctions par comparaison avec les services semblables du gouvernement, qu'il serait possible d'opérer des changements très substantiels qui permettraient de réaliser des économies importantes dans quelques départements.»

Le comité constata l'absence des qualités requises et de formation préliminaire chez les employés. Plusieurs de ces derniers, affectés à des travaux de routine de nature diverse, n'étaient pas qualifiés pour remplir leurs fonctions; le manque de formation préliminaire était la cause principale de leur incompétence. Leur admission dans le service sans cette formation s'explique, par le fait que certains d'entre eux n'ont eu à subir aucun examen avant leur nomination, et que les examens subis par les autres comme base de leur nomination, ne contenaient pas les épreuves pratiques qui font ressortir la capacité des candidats heureux en vue de l'accomplissement des devoirs de leurs charges.

Insuffisance de qualités requises et de formation préliminaire.

Le comité trouva au sein du service réputé "classifié" des départements administratifs de l'État et dans les autres bureaux 1,616 positions "exemptes d'examens," qui avaient été remplies sans examens ni aucune autre des épreuves de concours exigées dans le service civil. Tout en admettant que les nominations sans concours n'empêchent pas nécessairement le choix d'employés compétents, le comité fait remarquer que cette pratique n'assure pas le choix d'employés compétents et provoque presque invariablement la retraite de ces employés pour cause de changement d'administration ou à la suite d'autres incidents, avant qu'on ait obtenu les meilleurs résultats de leurs efforts—circonstance qui amène le retour de gaspillages inutilement renouvelés.

Positions exemptes d'examens.

Résultat de cette pratique.

Le comité regrette l'absence de termes de comparaison qui permettent d'apprécier le rendement des employés. Dans la plupart des cas, on a négligé de développer convenablement les compétences individuelles par une surveillance et un contrôle systématiques de sorte que la somme de travail fourni par chaque employé est d'un tiers moindre que celle qu'un patron d'industrie privée attendrait de lui.

Absence de standards de compétence.

Dans l'étude qu'il fit de la situation actuelle, le comité constata que l'État avait besoin d'un programme d'emploi pratique pour ses services administratifs en vue de la constitution d'un personnel spécialisé permanent. Le comité concluait que ceci implique une revision fondamentale de la pratique actuelle et se mettait à l'œuvre pour préparer et soumettre un programme pratique.

Besoin d'un programme pratique d'emploi.

En exécution de ce programme le comité prépara une liste complète et détaillée des types fondamentaux du service personnel (une classification), et déposa cette liste avec son rapport sous le titre — "Spécifications du service personnel." Cette liste comprenait 157 tableaux traitant d'un nombre égal de catégories d'occupations distinctes. Chaque tableau prescrivait les conditions fondamentales régissant la nomination, l'avancement et le traitement des employés affectés aux occupations spécifiées. Ces tableaux proposaient pour chaque catégorie d'occupations l'adoption d'un titre type; de prescriptions et de

Dépôt de la classification.

Teneur des tableaux.

devoirs types, d'un minimum de qualités types requises en vue de la nomination, de l'avancement, de la promotion et des traitement types.

La classification devait avoir certains objets précis:

Objet de la classification.

Baser la gradation des salaires sur l'occupation.

Augmentations uniformes.

Grades distincts.

Meilleur système d'avancement.

Un avantage pour l'employé.

Positions statutaires.

Protection aux employés actuels.

Coût du travail.

Statut actuel.

1. Etablir une gradation naturelle des traitements par rapport à des types précis d'occupations et fournir non seulement une base pour la standardisation des traitements par rapport à la valeur du travail, mais aussi une base pour un contrôle approprié des promotions.
2. Dresser un type uniforme de tableaux pour la régie des accroissements de traitement.
3. Etablir des grades précis de traitement en harmonie avec les occupations connexes, en vertu d'un arrangement où la promotion d'un grade au grade immédiatement supérieur, comportera nécessairement un changement de fonctions et un examen de concours; et ne sera possible que si l'occasion de cet avancement se présente dans la vacance d'une position existante ou la création d'une position nouvelle.
4. Réaliser des économies substantielles dans tous les services et en même temps établir un système adéquat et équitable d'avancement.
5. Conférer un avantage précis à l'employé en lui donnant une meilleure occasion de se créer une carrière sur la base du mérite individuel.
6. Soumettre certaines positions statutaires n'intéressant pas la politique à l'empire des spécifications pour service personnel.

La recommandation portant sur la manière et la méthode d'appliquer les principes fondamentaux a donné naissance à une politique qui a pour objet d'assurer une protection adéquate aux fonctionnaires actuels.

On dit que les frais de la classifications ont été de \$200,000. Le nombre des positions étudiées était d'environ 17,000.

Le rapport du comité sur la classification a été adopté par le Sénat, mais il a échoué à la Chambre. On s'occupe actuellement d'améliorer le travail fait et on dit que le projet a l'appui de l'administration actuelle.



3 1761 11551119 8

